

Uchwała Nr I/38/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 kwietnia 2023 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Miasto Łódź

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Anna Kaźmierczak | członek |
| 3. Anna Adamczewska | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w roku 2023 w kwocie 849.000.000 zł (słownie: osiemset czterdzieści dziewięć milionów złotych), z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji, planowanych do wyemitowania przez Miasto Łódź, w łącznej kwocie 849.000.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi, stosownie do uchwały nr LXXII/2130/23 z dnia 1 lutego 2023 roku, postanowiła wyemitować obligacje z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona na łączną kwotę 849.000.000 zł (tj. 849.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda). Obligacje zostaną wyemitowane w seriach: 1) seria LODZ012331 o wartości 84.900.000 zł, 2) LODZ022331 o wartości 84.900.000 zł, 3) LODZ032332 o wartości 84.900.000 zł, 4) LODZ042332 o wartości 84.900.000 zł, 5) LODZ052333 o wartości 84.900.000 zł, 6) LODZ062333 o wartości 84.900.000 zł, 7) LODZ072334 o wartości 84.900.000 zł, 8) LODZ082334 o wartości 84.900.000 zł, 9) LODZ092335 o wartości 84.900.000 zł, 10) LODZ102335 o wartości 84.900.000 zł. W uchwale postanowiono, że emisja wskazanych serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 29 grudnia 2023 roku. Emisja nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do

jednego adresata. Emitowane obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wykup obligacji nastąpi począwszy od 2031 roku do 2035 roku w terminach rocznych, przy czym: w grudniu 2031 roku planowany jest wykup obligacji serii LODZ012331 i LODZ022331, w grudniu 2032 roku wykup obligacji serii LODZ032332 i LODZ042332, w grudniu 2033 roku wykup obligacji serii LODZ052333 i LODZ062333, w grudniu 2034 roku wykup obligacji serii LODZ072334 i LODZ082334, a w grudniu 2035 roku wykup obligacji serii LODZ092335 i LODZ102335. Wykup obligacji zostanie sfinansowany z dochodów własnych i przychodów budżetu Miasta, zaś wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem emisji obligacji oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Miasta.

Opinia wyrażona w niniejszej uchwale poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z ww. uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie emisji obligacji komunalnych, uchwały budżetowej Miasta przyjętej na 2023 rok z uwzględnieniem wprowadzonych zmian oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2023-2050, w tym prognozy kwoty długu określonej na lata 2023-2040, ze zmianami.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 997.025.507 zł i zostanie sfinansowany: 1) przychodami zwrotnymi, w tym obligacjami komunalnymi w kwocie 581.782.690 zł, długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym w kwocie 200.000.000 zł oraz pożyczką z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 1.300.000 zł, 2) wolnymi środkami w kwocie 190.813.150 zł, 3) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, w kwocie 8.148.133 zł, 4) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 14.981.534 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji, kredytu krótkoterminowego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji został ustalony w uchwale budżetowej Miasta Łodzi w wysokości 1.381.808.000 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika, że w latach 2023-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2024-2050 Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2023 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 33.624.221 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze

szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków oraz wolnych środków z lat ubiegłych.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce wykonanie takiego deficytu jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca także uwagę, że już w 2024 roku Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 105.410.783 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 1.580.970.834. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w okresie 2023-2028 jest bardzo wysokie. Stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem w tych latach przekracza poziom 70% i wynosi odpowiednio: na koniec 2023 roku – 4.673.012.919 zł, na koniec 2024 roku – 4.710.643.904 zł, na koniec 2025 roku – 4.609.959.065 zł, na koniec 2026 roku – 4.455.147.189 zł, na koniec 2027 roku – 4.241.876.425 zł, na koniec 2028 – 3.901.300.785 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2024 rok. Natomiast najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada na 2024 rok, w którym dług stanowi 96,58% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na koniec 2023 rok dług Miasta obejmuje: przychody zwrotne wynikające z kredytów, pożyczek i obligacji, zaciągniętych i wyemitowanych w poprzednich latach, a także planowanych w 2023 roku, w łącznej kwocie 4.355.805.219 zł oraz umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 317.207.700 zł. W stosunku do stanu na koniec 2022 roku dług Miasta planowany na koniec 2023 roku jest wyższy o 736.430.508 zł¹. Dopiero od 2025 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2031 roku będzie kształtował się poniżej 3.000.000.000 zł. Od 2028 roku Miasto nie prognozuje zaciągania tytułów dłużnych.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w roku 2023 źródłem spłaty długu (bez uwzględnienia długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu) będą przychody z obligacji. W 2024 roku założono, że spłata długu sfinansowana zostanie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów. W latach 2025–2027 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych oraz przychody zwrotne. Od 2028 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z prognozy wynika, że najwyższe

¹ Wartość 736.430.508 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na lata 2023-2028 oraz 2031-2035, w których spłata przekracza 400.000.000 zł w każdym roku, przy czym w latach 2023, 2032 i 2035 spłata przekracza 500.000.000 zł, a w latach 2024-2025 oraz 2033-2034 spłata przekracza 600.000.000 zł. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu obciążenie budżetu spłatą długu również w 2029 roku przekracza 400.000.000 zł, w 2026 roku i w 2031 roku - 500.000.00 zł, a w 2032 - 600.000.000 zł.

Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o którym mowa w przywołanych przepisach, dla poszczególnych lat objętych prognozą kwoty długu Miasta Łodzi, przedstawia tabela:

LATA	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)
2023	10,57%	15,36%
2024	12,82%	14,13%
2025	12,33%	13,35%
2026	8,66%	9,54%
2027	8,05%	9,30%
2028	8,80%	9,85%
2029	7,13%	9,31%
2030	6,36%	9,81%
2031	8,14%	10,80%
2032	9,44%	11,61%
2033	9,91%	12,28%
2034	9,88%	12,82%
2035	7,95%	13,35%
2036	5,49%	13,85%
2037	2,75%	14,33%
2038	1,71%	14,78%
2039	1,24%	15,21%
2040	1,00%	15,62%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2023-2040, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025-2028 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego. Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Miasta oraz obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą tego długu, w ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie w poszczególnych latach prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Zdolność bowiem do wypracowania tych nadwyżek oraz ich wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym, m.in. w zakresie dotyczącym realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Ponadto ważne pozostanie również wykonanie zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.