

Uchwała Nr I/101/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 czerwca 2023 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu długoterminowego
zaciąganego 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 ze zm.) 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. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, możliwość spłaty kredytu długoterminowego zaciąganego przez Miasto Łódź do kwoty 300.000.000,00 zł (słownie złotych: trzysta milionów) w Europejskim Banku Inwestycyjnym, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu (w tym na przedsięwzięcia ujęte w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do corocznej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi) lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu długoterminowego zaciąganego przez Miasto Łódź w Europejskim Banku Inwestycyjnym do kwoty 300.000.000,00 zł.

Opinia wyrażona w niniejszej uchwale poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta przyjętej na 2023 rok (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych na dzień 31 maja 2023 roku) oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2023-2050 (ze zmianami na dzień 31 maja 2023 roku).

Na podstawie uchwały nr LX/1798/22 z dnia 1 czerwca 2022 roku Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć kredyt długoterminowy w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI) do kwoty 300.000.000,00 zł w latach 2022-2024, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu (w tym na przedsięwzięcia ujęte w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do corocznej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi) lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji. W Uchwale

postanowiono, że uruchomienie kredytu nastąpi w transzach w latach 2022-2024, w każdym roku do wysokości 100.000.000,00 zł. Rada Miejska wskazała również, że spłata kredytu nastąpi w okresie 2027-2040, a źródłem jego spłaty będą dochody własne lub przychody budżetu Miasta Łodzi.

Opinia o możliwość spłaty przedmiotowego kredytu została wyrażona przez Skład Orzekający w uchwale nr I/86/2022 z dnia 12 lipca 2022 roku. Kontrakt finansowy z EBI, jak wynika z wniosku Skarbnika Miasta, został podpisany w 2022 roku, jednak przewidziana na rok 2022 transza kredytu w wysokości 100.000.000 zł nie została uruchomiona. Z uwagi na powyższe w dniu 1 lutego 2023 roku Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr LXXII/2131/23 zmieniającą uchwałę sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI). Po zmianie § 2 i § 3 uchwały nr LX/1798/22, uruchomienie kredytu ma nastąpić w transzach, w latach 2023-2024, z tego do wysokości 200.000.000 zł w roku 2023 oraz do wysokości 100.000.000 zł w roku 2024, a jego spłata ma nastąpić w latach 2028-2040. Z uwagi na powyższe został złożony wniosek o zaopiniowanie możliwości spłaty przedmiotowego kredytu.

Z uchwały budżetowej Miasta na 2023 rok wynika, że jedno ze źródeł przychodów będzie stanowił długoterminowy kredyt bankowy na rynku zagranicznym w kwocie 200.000.000 zł, przeznaczony na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Ponadto z danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika, że w roku 2024 prognozuje się przychody zwrotne z tytułu kredytów.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 1.001.434.972 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 186.794.766 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 11.035.643 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 14.801.873 zł; 5) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w wysokości 4.220.000 zł, 8) spłatami udzielonych pożyczek w latach ubiegłych w wysokości 1.500.000 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 19.040.697 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 104.013.182 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 1.601.002.478 zł. 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 – 4.711.021.505 zł, na koniec 2025 roku – 4.613.462.433 zł, na koniec 2026 roku – 4.491.119.795 zł, na koniec 2027 roku – 4.289.947.371 zł, na koniec 2028 – 3.963.604.525 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2024 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu również przypada na 2024 rok, w którym dług stanowi 96,10% 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 2032 roku będzie kształtował się poniżej 3.000.000.000 zł. Od 2030 roku Miasto nie prognozuje zaciągnięcia 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 2025–2029 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych

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

oraz przychody zwrotne. Od 2030 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z prognozy wynika, że najwyższe 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, 2031, 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 2028 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 | 10,47% | 15,36% |
| 2024 | 12,79% | 14,23% |
| 2025 | 12,30% | 13,44% |
| 2026 | 8,66% | 9,58% |
| 2027 | 8,07% | 9,33% |
| 2028 | 8,82% | 9,89% |
| 2029 | 7,16% | 9,35% |
| 2030 | 6,39% | 9,82% |
| 2031 | 8,17% | 10,73% |
| 2032 | 9,47% | 11,52% |
| 2033 | 10,03% | 12,18% |
| 2034 | 10,04% | 12,69% |
| 2035 | 8,14% | 13,19% |
| 2036 | 5,74% | 13,67% |
| 2037 | 3,00% | 14,15% |
| 2038 | 1,94% | 14,63% |
| 2039 | 1,38% | 15,08% |
| 2040 | 1,10% | 15,54% |

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 2024-2028 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.