

Uchwała Nr I/ 153 /2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 16 sierpnia 2012 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późniejszymi zmianami) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------------|----------------|
| 1. Ryszard Paweł Krawczyk | przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek | członek |
| 3. Iwona Kopczyńska | członek |

uchwała, co następuje:

Opiniuje **z istotnymi uwagami**, możliwość spłaty kredytów w łącznej wysokości 313.000.000 zł (słownie złotych: trzysta trzystaście milionów) zaciąganych w 2012 r. przez Miasto Łódź .

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2012 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP-Bd-VII.271.12.2012) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty w latach 2016-2027 kredytów zaciąganych przez Miasto w 2012 roku .

Rada Miejska w Łodzi Uchwałą Nr XLV/837/12 z dnia 4 lipca 2012 roku dokonała zmiany postanowień Uchwały Nr XXXI/552/12 z dnia 25 stycznia 2012 roku . Zgodnie z nowym brzmieniem przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła ,że w roku 2012 zaciągnięte zostaną kredyty na finansowanie planowanego deficytu 2012 roku oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek kredytów oraz wykup emitowanych papierów wartościowych w łącznej kwocie 313.000.000 zł . Przedmiotowe kredyty i powstałe z tego tytułu zobowiązania zostaną spłacone z dochodów własnych budżetu Miasta Łodzi uzyskiwanych z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych z tym ,że do 2022 roku planuje się spłacić kredyty do 147.162.332 zł, a do 2027 roku w wysokości 165.837.668 zł.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, przede wszystkim uchwały budżetowej Miasta na 2012 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta (*Uchwała Nr XXIX/514/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011 r. z późniejszymi zmianami*) jak również sprawozdań z wykonania budżetu za 2011 rok i pierwsze półrocze 2012 r.

W uchwale budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek, emisji obligacji komunalnych na pokrycie występującego w ciągu roku

prześciowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.187.397.068 zł.

W latach 2012-2013 poziom długu -stosownie do postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) ograniczony jest wskaźnikiem określonym w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. **Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości ,w tym przede wszystkim dochodów**, wskaźnik poziomu długu Miasta w 2012 roku oscylował będzie **na wysokim poziomie 57,39 %**, a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do **56,60 %** , w 2013 roku poziom wskaźnika **wzrośnie do 59,32 %**, - **przy dopuszczalnej relacji 60%** - porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W latach 2012- 2013 obowiązuje również wskaźnik ustalony na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu – wskaźnik ten kształtował się będzie na poziomie : w 2012 roku **14,08 %**, w 2013 roku 5,03 %, a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obniży się do 4,30%, tak więc ukształtuje się poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

Zgodnie obowiązującymi przepisami - na dzień wydania niniejszej opinii - od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu- na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjne, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2022 Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, **jednakże w latach 2015 i 2017 roku relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego**. Obciążenie budżetu spłatą długu w roku 2015 planuje się na poziomie 0,0831 (8,31%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0871 (8,71%), natomiast w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0969 (9,69%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0975 (9,75%).

Ustalanie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje , że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, **decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2015**. Z wielkości zawartych w prognozie długu wynika, że wskaźniki jednoroczne ustalone zostały na poziomie 0,0717 w 2012 roku , 0,0978 w 2013 roku , 0,0919 w 2014 roku oraz 0,1103 w 2015 roku. **Zdaniem Składu przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w roku 2015 i 2017 obciążona jest znacznym ryzykiem**, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych **wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim osiągnięcia w latach 2012-2015 zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku**.

Przy powyższym Skład odnotowuje, że prognozowany poziom długu Miasta na koniec 2011 r. - *w części odnoszącej się do zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji* - wynikający z wieloletniej prognozy finansowej założony na poziomie 53,07 %, faktycznie osiągnął poziom 57,76% - zatem wykonany został na poziomie wyższym od zakładanego o 4,69 punktu procentowego (w roku 2010 różnica ta

oscylowała w granicach 2,49 p.p.). Jak wynika z danych będących w dyspozycji Izby wskaźnik jednoroczny zakładany w 2011 roku na poziomie 0,0557 (5,57%), ustalony na podstawie wielkości wynikających z wykonania budżetu 2011 r. osiągnął poziom 0,0243 (2,43 %). Dane te wskazują, że założenia prognozy przyjęte na 2011 rok w zakresie zakładanego poziomu realizacji dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanej nadwyżki operacyjnej nie zostały wykonane, a wskaźnik długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego. Jak wynika ze sprawozdania za I półrocze bieżącego roku planowana nadwyżka operacyjna wykonana została na poziomie 25,2 % planu rocznego.

Zdaniem Składu Orzekającego wykonanie wskaźników w 2011 roku i pierwszym półroczu 2012 roku rzutuje w sposób istotny na ocenę założeń przyjętych w prognozie. Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości spłaty przedmiotowych kredytów jest planowany poziom długu. Z prognozy wynika, że kwota długu w latach 2012-2014 wykazuje tendencję rosnącą osiągając na koniec 2014 bardzo wysoki poziom 2.486,7 mln zł, natomiast spłata długu Miasta będzie dokonywana *de facto* począwszy od 2015 r. W prognozie Miasta przyjęto również, że w latach 2016-2027 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłata wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*). Nadto struktura finansowania wydatków majątkowych zakłada zobowiązania, które w latach 2012-2014 w istotny sposób wpłyną na zwiększenie poziomu długu Miasta. Spłata zobowiązań została odsunięta w czasie i jak założono w prognozie realizowana będzie faktycznie począwszy od 2015 roku z dochodów Miasta.

W konsekwencji, zdaniem Składu, należy uznać, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy bowiem dla realizacji planowanego poziomu wydatków inwestycyjnych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (*pożyczek, kredytów*) zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym dotacji oraz środków z UE. Natomiast od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te bowiem determinują wysokość wskaźników jednorocznych. Jak wynika z powyższych ustaleń dla wskaźników tych założono wysokie wielkości, gdyż przyjęty w prognozie wskaźnik, np. dla roku 2012 jest blisko trzykrotnie wyższy od faktycznie osiągniętego w 2011 r. Nadto począwszy od 2014 roku możliwość restrukturyzacji spłaty zadłużenia, polegająca między innymi na zmianie harmonogramu spłat będzie bardzo ograniczona, z uwagi na fakt, że wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu (*indywidualny dla Miasta*), jak wynika z prognozy, jest istotnie niższy, niż granica 15% wyznaczona obowiązującym do 2013 roku art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie Miasta założenia finansowe wymagają:

***po pierwsze* - konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym terminowego - ustalonego w prognozie - pozyskiwania dotacji i środków z budżetu UE,**

***po drugie* - szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.**

Dla zapewnienia możliwości spłaty przedmiotowych kredytów w latach 2016-2027 - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i na tej podstawie korygowanie poziomu planowanych wydatków (*przede wszystkim majątkowych*) oraz wysokości kwoty długu i obciążeń budżetów jego spłatą - w taki sposób, który w efekcie zapewni zachowanie ograniczeń ustawowych.

Skład zauważa również, że w roku 2011 Miasto zaciągnęło zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów w planowanych wielkościach przy niepełnym wykonaniu planu wydatków inwestycyjnych. Z uwagi na fakt, że wskaźnik poziomu długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego - zdaniem Składu - decyzja o zaciągnięciu zobowiązań dotyczących zarówno przychodów zwrotnych jak i wydatków winna zostać ściśle powiązana z sytuacją finansową Miasta. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków lub podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna - dokonana w ramach udzielonego upoważnienia - rodzi takie skutki.

Powyższe ustalenia - zdaniem Składu Orzekającego- prowadzą do wniosku, iż zachowanie przez Miasto prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych - przede wszystkim obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz w latach 2012-2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - obciążone jest znacznym ryzykiem i wymaga dokonania w 2012 roku i latach następnych korekty wielkości ustalonych w prognozie, przede wszystkim w zakresie planowanego poziomu dochodów jak i wydatków oraz przychodów zwrotnych . Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Miasto takich działań.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że skutkiem zaciąganych kredytów jest dalsze zadłużanie Miasta, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przy powyższym Skład wskazuje, że z uwagi na dokonaną w dniu 4 lipca 2012 r. przez Radę Miejską w Łodzi zmianę Uchwały XXXI/552/12 z dnia 25 stycznia 2012 roku, Prezydent Miasta skierował ponownie wniosek o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty przedmiotowych kredytów do łącznej wysokości 313.000.000 zł zaciąganych przez Miasto w 2012 roku, zatem opinia wyrażona w Uchwale Nr I/72/2012 Składu Orzekającego z dnia 12 kwietnia 2012 r. nie obowiązuje od dnia wydania niniejszej opinii.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk