

Uchwała Nr I/81/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 18 czerwca 2021 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Miasto Łódź

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305) 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 wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w roku 2021 w kwocie 418.000.000,00 zł (słownie: czterysta osiemnaście milionów złotych), z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2021 roku (w tym w kwocie 50.000.000,00 zł na projekty proekologiczne) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Łodzi, pismem z dnia 19 maja 2021 roku, sygn. DFP-Bd.III.3060.3.2021, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w łącznej kwocie 418.000.000,00 zł.

Rada Miejska w Łodzi, stosownie do uchwały nr XL/1239/21 z dnia 17 marca 2021 roku, postanowiła wyemitować obligacje z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2021 roku (w tym w kwocie 50.000.000,00 zł na projekty proekologiczne) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona na kwotę łączną 418.000.000,00 zł (tj. 418.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda). Obligacje zostaną wyemitowane w seriach: 1) seria LODZ2032 o wartości 50.000.000,00 zł (seria obligacji zielonych), 2) LODZ2033 o wartości 92.000.000,00 zł, 3) LODZ2034 o wartości 92.000.000,00 zł, 4) LODZ2035 o wartości 92.000.000,00 zł, 5) LODZ2036 o wartości 92.000.000,00 zł. W Uchwale postanowiono, że emisja wskazanych serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 31

grudnia 2021 roku. Emisja nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. Emitowane obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Obligacje mogą zostać wprowadzone do zorganizowanego systemu obrotu na rynku regulowanym. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wykup obligacji nastąpi począwszy od 2032 roku do 2036 roku w terminach rocznych, przy czym: w grudniu 2032 roku planowany jest wykup obligacji serii LODZ2032, w grudniu 2033 roku wykup obligacji serii LODZ2033, w grudniu 2034 roku wykup obligacji serii LODZ2034, w grudniu 2035 roku wykup obligacji serii LODZ2035, a w grudniu 2036 roku wykup obligacji serii LODZ2036. Wykup obligacji zostanie sfinansowany z dochodów własnych Miasta 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 2021 rok z uwzględnieniem wprowadzonych zmian oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2021-2050, w tym prognozy kwoty długu określonej na lata 2021-2040, ze zmianami.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 492.970.403,00 zł i zostanie sfinansowany: 1) emisją obligacji komunalnych - w wysokości 115.948.773,00 zł, 2) długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym - w wysokości 100.000.000,00 zł, 3) pożyczkami z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi - w wysokości 1.100.000,00 zł, 4) wolnymi środkami jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych - w wysokości 197.655.743,00 zł, 5) 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 wysokości 10.574.096,00 zł, 6) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu w 2020 roku na wydzielonym rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych - w wysokości 67.691.791,00 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji oraz zaciąganych kredytów i pożyczek 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 862.906.461,00 zł.

Według danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, w latach 2021-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku tzw. *nadwyżek operacyjnych*. Skład Orzekający zauważa, że w roku 2021 planuje się nadwyżkę operacyjną w wysokości 223.247.218,00 zł, a w 2022 roku założono jej wzrost do poziomu 322.526.689,00 zł.

Z prognozy kwoty długu Miasta Łodzi wynika, że dług planowany na koniec roku 2021 wyniesie 3.894.749.803,00 zł, stanowiąc 73,97% planowanych dochodów ogółem budżetu, w tym kwota 3.483.456.543,00 zł (stanowiąca 66,16% dochodów ogółem budżetu) to tytuły dłużne, na które składają się przychody zwrotne (kredyty, obligacje, pożyczki) zaciągnięte przez Miasto w poprzednich latach oraz planowane w 2021 roku. Z kolei kwota 411.293.260,00 zł (7,81% dochodów ogółem budżetu) to dług wynikający z umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego. Najwyższa planowana kwota długu w całym okresie prognozowania przypada na rok 2022, w którym zakłada się, że dług wyniesie 4.095.006.229,00 zł i będzie stanowił 76,24% dochodów ogółem prognozowanych na 2022 rok. Począwszy od 2023 roku założono, że dług Miasta nie będzie się zwiększał, zaś od 2027 roku w prognozie nie planuje się zaciągania tytułów dłużnych. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że dług na koniec 2021 roku oraz na koniec 2022 roku jest bardzo wysoki, a kolejne lata - od 2022 roku będą obciążone jego spłatą.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w roku 2021 źródłem spłaty długu będą przychody z obligacji. W 2022 roku założono, że spłata długu sfinansowana zostanie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów, pożyczek, obligacji. W latach 2023 - 2026 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych oraz przychody zwrotne z tytułu kredytów. Od 2027 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z prognozy kwoty długu wynika również, że najwyższe obciążenie spłatą długu wynikającego z przychodów zwrotnych (*kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*) przypada na lata 2024-2027, w tym: w 2024 roku - 490.469.140,00 zł, w 2025 roku - 520.623.985 zł, w 2026 roku - 506.079.051,00 zł, w 2027 roku - 481.335.354,00 zł. Skład Orzekający zauważa również, że począwszy od 2022 roku w prognozie Miasta zakłada się osiągnięcie tzw. wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), kształtujących wielkość dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika spłaty długu, na poziomie znacznie wyższym niż w 2021 roku (w roku 2021 ww. wskaźnik wynosi 8,96%, a w roku 2022: 11,84%).

Wobec powyższego 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) |
|------|--|--|
| 2021 | 8,89% | 13,97% |
| 2022 | 10,11% | 12,53% |
| 2023 | 9,41% | 12,32% |
| 2024 | 11,00% | 13,31% |
| 2025 | 11,23% | 14,08% |
| 2026 | 9,74% | 10,94% |
| 2027 | 10,30% | 10,87% |
| 2028 | 9,10% | 11,49% |
| 2029 | 6,98% | 11,84% |
| 2030 | 6,71% | 11,75% |
| 2031 | 6,09% | 11,60% |
| 2032 | 6,95% | 11,38% |
| 2033 | 6,91% | 11,14% |
| 2034 | 6,46% | 10,89% |
| 2035 | 4,19% | 10,61% |
| 2036 | 2,74% | 10,30% |
| 2037 | 0,86% | 9,97% |
| 2038 | 0,80% | 9,62% |
| 2039 | 0,75% | 9,25% |
| 2040 | 0,72% | 8,85% |

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2021-2040, 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 2027 roku obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego. Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Miasta w latach 2021-2024 oraz obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą tego długu, w tym w szczególności w okresie 2024-2027, 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, do 2025 roku ważne pozostaje 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.