

Uchwała Nr I/108/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 18 września 2024 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki długoterminowej
zaciąganej 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 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 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 pożyczki w wysokości 1.467.200,00 zł (słownie złotych: jeden milion czterysta sześćdziesiąt siedem tysięcy dwieście) zaciąganej przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2025 roku, z przeznaczeniem na realizację zadania pn.: „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Mieście Łodzi – etap II”.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki w wysokości 1.467.200,00 zł, zaciąganej przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

O zaciągnięciu przedmiotowej pożyczki postanowiła Rada Miejska w Łodzi na podstawie uchwały nr V/134/24 z dnia 28 sierpnia 2024 r. Z uchwały wynika, że pożyczka zostanie zaciągnięta na finansowanie planowanego deficytu w roku 2025, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Mieście Łodzi – etap II”. W uchwale wskazano również, że pożyczka będzie spłacana w latach 2025–2034 z dochodów własnych i przychodów budżetu Miasta Łodzi.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta przyjętej na 2024 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2024-2050 (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych na dzień 28 sierpnia 2024 roku).

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta w 2024 roku wynosi 464.914.623 zł i zostanie sfinansowany: 1) przychodami zwrotnymi, w tym: a) obligacjami komunalnymi w kwocie 233.056.576 zł, b) długoterminowym kredytem

bankowym na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000 zł, c) pożyczkami z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 3.431.572 zł, 2) wolnymi środkami w kwocie 81.303.690 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 3.411.975 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 kwocie 39.749.282 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 kwocie 3.961.528 zł.

Według wieloletniej prognozy finansowej w roku 2025 Miasto Łódź prognozuje deficyt budżetu w wysokości 359.152.242 zł, który będzie w całości pokryty przychodami zwrotnymi z tytułu obligacji oraz przedmiotową pożyczką. Przedsięwzięcie inwestycyjne pn.: „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Mieście Łodzi – etap II” zostało ujęte w załączniku przedsięwzięć do prognozy, z okresem realizacji w latach 2024-2025 i limitem wydatków w 2025 roku w kwocie 3.868.000 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji, pożyczek oraz 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 1.325.924.000 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2024-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025-2050 prognozuje się osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 35.662.064 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: wolnych środków oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

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 2025 roku Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 87.411.054 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 3.360.656.244. 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 2024-2029 jest bardzo wysokie. Stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem w tych latach przekracza poziom 70% (w latach: 2024, 2026, 2027 – stosunek ten kształtuje się poziomem przekraczającym 80%, a w roku 2025 na poziomie przekraczającym 90%). Na koniec każdego z lat 2024-2030 zadłużenie Miasta Łodzi przekracza 4 mld zł i wynosi odpowiednio: na koniec 2024 roku – 5.222.904.148 zł, na koniec 2025 roku – 5.536.472.589 zł, na koniec 2026 roku – 5.499.196.301 zł, na koniec 2027 roku – 5.317.400.678 zł, na koniec 2028 roku – 4.976.441.644 zł, na koniec 2029 roku – 4.681.741.007 zł, na koniec 2030 roku – 4.384.711.014 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2025 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu również przypada na 2025 rok, w którym dług stanowi 92,22% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku.

Prognozowany na koniec 2024 rok dług Miasta obejmuje: zobowiązania wynikające z przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek i obligacji), zaciągniętych i wyemitowanych, a także planowanych do zaciągnięcia w 2024 roku - w łącznej kwocie 4.950.993.368 zł oraz inne zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego – w łącznej kwocie 271.910.780 zł. W stosunku do stanu na koniec 2023 roku dług Miasta planowany na koniec 2024 roku jest wyższy o 271.157.672 zł¹. Dopiero od 2026 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który na koniec 2031 roku będzie kształtował się poniżej 4 mld zł, a na koniec 2033 roku poniżej 3 mld zł. Od 2028 roku Miasto nie prognozuje zaciągania nowych tytułów dłużnych.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że źródłem spłaty długu (bez uwzględnienia długu spłacanego w formie wydatków budżetu oraz operacji niekasowych) będą: a) w roku 2024 - przychody z obligacji, b) w latach 2025-2026 - przychody zwrotne (w 2025 roku – obligacje, w 2026 roku - kredyty), c) w roku 2027 - nadwyżka budżetu, wypracowana z nadwyżki operacyjnej oraz przychody zwrotne (kredyty), d) od roku 2028 - nadwyżki budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z prognozy wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na lata 2024-2036, w których spłata przekracza 400 mln zł w każdym roku, przy czym w latach 2026, 2028 i 2036 spłata przekracza 500 mln zł, w latach 2025 i 2031 spłata przekracza 600 mln zł, w latach 2032 i 2035 spłata przekracza 700 mln zł, a w latach 2024, 2033 i 2034 spłata przekracza 800 mln zł. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków obciążenie budżetu spłatą długu przekracza 700 mln zł również w 2025 roku, a w 2027 roku przekracza 500 mln zł.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego

¹ Wartość 271.157.672 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

wskaźnika spłaty. Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o której mowa w przywołanym przepisie, wynikającą z prognozy 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)
2024	11,04%	13,93%
2025	11,30%	12,89%
2026	8,36%	8,60%
2027	7,73%	8,12%
2028	8,25%	8,59%
2029	7,18%	8,06%
2030	6,78%	8,65%
2031	9,48%	9,98%
2032	11,46%	11,47%
2033	12,52%	12,90%
2034	12,19%	14,15%
2035	10,14%	15,25%
2036	7,24%	16,43%
2037	3,76%	17,60%
2038	1,81%	18,74%
2039	1,13%	19,86%
2040	0,85%	20,97%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2024-2040, 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 2026-2029 oraz 2031-2033 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego (różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi od 0,01% do 0,88%). Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Miasta (na który wpływają również zobowiązania zwrotne zaciągane w 2024 roku, w tym na finansowanie planowanego deficytu budżetu) 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, począwszy od 2025 roku, 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.