

Uchwała Nr I/185 /2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 8 listopada 2013 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. 2012r., poz. 1113) 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. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwala, co następuje:

Opiniuje możliwość spłaty pożyczki w wysokości 464.012 zł (słownie złotych: czterysta sześćdziesiąt cztery tysiące dwaście) zaciąganej w roku 2013 przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu .**

Uzasadnienie

W dniu 22 października 2013 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP-Bd-III.3051.12.3.2013) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki zaciąganej przez Miasto w 2013 roku.

Prezydent Miasta Łodzi działając na podstawie upoważnienia udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi w uchwale budżetowej Miasta na 2013 rok, wydał w dniu 8 października 2013 roku zarządzenie Nr 5052 /VI/13 , w którym postanowił o zaciągnięciu w 2013 roku pożyczki w wysokości 464.012 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „ Pilotażowy program racjonalizacji kosztów energii w budynkach komunalnych Miasta Łodzi – termomodernizacja obiektów edukacyjnych”.

Z uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu miasta Łodzi na 2013 rok i zmian budżetu wynika, że pożyczka ta przeznaczona zostanie na finansowanie planowanego deficytu, w ramach którego realizowane będą wydatki inwestycyjne dotyczące wskazanego wyżej zadania . Przedmiotowa pożyczka i powstałe z tego tytułu zobowiązania zostaną spłacone z dochodów własnych Miasta Łodzi do końca 2023 roku.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, w szczególności uchwały budżetowej Miasta na 2013 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011-2012.

W uchwale budżetowej Miasta na 2013 rok ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek, emisji obligacji komunalnych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 925.947.965 zł.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta wynika , że w latach 2013-2023 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w

wysokościach wyższych od wydatków bieżących, tak więc planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym : w roku 2013 na poziomie 136,1 mln zł , w 2014 roku 186,9mln zł .Począwszy od 2015 poziom nadwyżki operacyjnej istotnie wzrasta, osiągając w roku 2017 wysokość 285,7mln zł, a w latach 2018-2023 planowana wielkość kształtuje się w przedziale od 314,3 mln zł do 461,8 mln zł. **Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje niekorzystną tendencję zmniejszania w ciągu 2013 roku planowanego poziomu nadwyżki operacyjnej.**

Zakładając pełną realizację przyjętych wielkości wynikających z prognozy , w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2013 oscylował będzie na bardzo wysokim poziomie 61,44 % - a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik obniży się do 56,42 % i nadal pozostanie wysoki bowiem dopuszczalna granica poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego wynosi 60% ((porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych 2005 r. w związku art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(Dz.U. Nr 157 poz. 1241)). W roku 2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że łączna kwota obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu przypadająca w danym roku budżetowym, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik wynikający z art. 169 ustawy przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu wyniesie w 2013 roku 4,63 % ,a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do 3,25 %, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%. W roku 2013 planuje się ,że wydatki bieżące związane z obsługą długu będą wyższe od kwoty rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę rat kapitałowych i wykup obligacji.

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości spłaty przedmiotowej pożyczki jest planowany poziom długu Miasta . W przedstawionej prognozie planuje się ,że kwota długu Miasta Łodzi, na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.652,9 mln zł. **Skład Orzekający wielokrotnie wskazywał, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy i obciążony ryzykiem,** bowiem dla wykonania planowanego poziomu wydatków majątkowych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (*pożyczek, kredytów, obligacji*), zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym uzyskanych środków z UE. Skutkiem zaplanowania w latach 2013-2014 wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne będą przychody zwrotne oraz w wyniku przyjęcia założenia, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, jak również wykup obligacji, zostały odłożone w czasie - jest tendencja rosnąca poziomu długu.

Począwszy 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 stosownie do art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w roku 2013 podawany jest informacyjne, a od roku 2014 - *zatem w latach faktycznej spłaty długu Miasta* - stanie się wiążący. Ustalanie nowego 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.

W wieloletniej prognozie Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2014 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach : **2017, 2018 oraz 2021 ,relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, nadto w latach 2014 i 2015**

relacja ta zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń , o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Jak wynika z wielkości zawartych w prognozie w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie **0,0871 (8,71%)** przy wskaźniku maksymalnym **0,0874 (8,74%)**, w roku 2018 wskaźniki te wyniosą odpowiednio 0,0873(8,73%) i 0,0940 (9,40%), w 2021 roku odpowiednio **0,1138 (11,38%) i 0,1157 (11,57 %)**. Przy powyższym Skład ponownie wskazuje , że w latach 2010 - 2012 zarówno nadwyżka operacyjna (rozumiana jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) jak i wpływy z tytułu sprzedaży majątku wykonane zostały poniżej założonych wielkości. Począwszy 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 z lat n-3 ,n-2, bowiem stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (por. regulę art. 243 ustawy o finansach publicznych). Mając na względzie, że faktycznie osiągnięte poziomy tego wskaźnika - ustalone na podstawie wykonania budżetu Miasta w latach 2011-2012- wyniosły odpowiednio 0,0243 oraz 0,0318, w ocenie Składu uznać należy, że wskaźniki jednoroczne wynikające z prognozy Miasta w latach 2014-2023 założono na wysokim poziomie.

W prognozie Miasta przyjęto założenie, że począwszy od roku 2017 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że zaplanowana na 2013 rok nadwyżka operacyjna jest istotnie wyższa od wykonanej w 2012 roku, nadto w dalszych latach przyjęto tendencję rosnącą tej nadwyżki. **Zdaniem Składu ustalona w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w latach: 2017, 2018 oraz 2021, obciążona jest znacznym ryzykiem, bowiem dla spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych niezbędna jest realizacja wielkości nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie nie niższym od ustalonego w prognozie.**

W ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte przez Miasto w wieloletniej prognozie finansowej, wymagają 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, szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w tym prognozy długu -w celu zapewnienia możliwości spłaty przedmiotowej pożyczki - konieczne jest zachowanie przez Miasto prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z obowiązujących przepisów - przede wszystkim od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych ,a w roku 2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, co wymaga bieżącego monitorowania relacji wynikających z prognozy i dokonywania korekt założonych wielkości. Skład Orzekający przypominał wielokrotnie w swoich opiniach o konieczności podejmowania przez Miasto takich działań oraz wskazywał ,że decyzja o zaciągnięciu zobowiązań dotyczących zarówno przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winna zostać ściśle powiązana z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że zaciągana pożyczka wpływa na poziom długu Miasta , Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Ewa Spiónek