

**Uchwała Nr I/63/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 kwietnia 2013 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. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 307.650.000 zł (słownie złotych: trzysta siedem milionów sześćset pięćdziesiąt tysięcy) emitowanych przez Miasto Łódź w roku 2013 z terminem wykupu w latach 2019 -2023 , **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu**

Uzasadnienie

W dniu 4 kwietnia 2013 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (pismo DFP - Bd.- VII.3060.3.2013) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na łączną kwotę 307.650.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 6 marca 2013 roku podjęła uchwałę Nr LVIII/1213/13 w sprawie emisji obligacji komunalnych miasta Łodzi. Z uchwały wynika, że postanowiono wyemitować 307.650 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda. Obligacje wyemitowane zostaną w 2013 roku w dziesięciu seriach o wartości 30.765.000 zł każda. W uchwale wskazano, że środki z emisji obligacji przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 100 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela. Obligacje mogą nie mieć formy dokumentu i nie będą zabezpieczone . Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wydatki związane z emisją oraz wykup obligacji zostaną sfinansowane z dochodów własnych i przychodów miasta Łodzi. Z przedmiotowej uchwały wynika również, że oprocentowanie obligacji będzie stałe lub zmienne oparte na stawce WIBOR plus stała marża Banku. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych . Oprocentowanie wypłacone zostanie w następnym dniu po upływie okresu odsetkowego, z tym, że jeżeli termin wypłaty

oprocentowania przypadnie na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, wypłata oprocentowania nastąpi w pierwszym dniu roboczym następującym po tym dniu. Obligacje wykupione zostaną w latach 2019-2023 w miesiącach kwiecień i październik danego roku, po dwie serie w każdym roku.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie obligacji, uchwały budżetowej Miasta na 2013 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2013-2031, sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011-2012.

Z uchwały budżetowej Miasta na 2013 rok, po dokonanych zmianach wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 307.650.000 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 225.799.610 zł, zatem w pozostałej części tj. w kwocie 81.850.390 zł z, służyć będą sfinansowaniu spłaty wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. W uchwale budżetowej Miasta na 2013 rok ustalono również 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 211,9 mln zł, w 2014 roku 197,2 mln zł, w latach 2015-2019 w przedziale od 248,3 mln zł do 356,8 mln zł, w latach 2020-2023 w przedziale od 386,6 mln zł do 479,9 mln zł.

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 60,05 % - a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik obniży się do 55,14 % i nadal będzie wysoki bowiem dopuszczalna granica poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego wynosi 60% ((porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 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. o finansach publicznych ustawy, 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 4,93 % ,a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do 3,59 %, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%. W roku 2013 planuje się, że wydatki bieżące związane z obsługą długu będą wyższe od kwoty rozchodów budżetu przeznaczonej na spłatę rat kapitałowych i wykup obligacji.

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości wykupu obligacji jest planowany poziom długu. W przedstawionej prognozie planuje się wzrost kwoty długu Miasta Łodzi, która na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.660,4 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 których finansowania, 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 latach 2011-2013 podawany jest informacyjny, 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 2020 ,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 0,0857 (8,57%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0903 (9,03%), w roku 2018 wskaźniki te wyniosą odpowiednio 0,0860 (8,60%) i 0,0970 (9,70%), w 2020 roku odpowiednio 0,1093 (10,93%) i 0,1141(11,41 %). Przy powyższym Skład ponownie wskazuje , że w latach 2011 - 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 2013-2023 założono na wysokim poziomie.

W prognozie Miasta przyjęto założenie, że począwszy od roku 2016 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 przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w latach: 2017, 2018 oraz 2020, 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 wykupu przedmiotowych obligacji - konieczne jest 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 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 wprowadzanie korekt wysokości planowanych wydatków, w tym przede wszystkim majątkowych, jak również kwoty długu i kwoty jego spłaty w poszczególnych latach. Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Miasto takich działań oraz przypominał, 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 skutkiem emisji obligacji jest dalsze zadłużanie Miasta, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego


Ewa Spionek