

Uchwała Nr I/ 125/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 sierpnia 2015 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 roku Dz.U. poz. 1113 ze zm.) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 roku Dz.U. poz. 885 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Anna Kaźmierczak | członek |
| 3. Roman Drozdowski | członek |

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwość spłaty pożyczek w łącznej kwocie 8.010.496 zł (słownie złotych: osiem milionów dziesięć tysięcy czterysta dziewięćdziesiąt sześć) zaciąganych przez Miasto Łódź w roku 2015 w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP - Bd.-VIII.3022.5.2015) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty trzech pożyczek zaciąganych przez Miasto Łódź w 2015 roku w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Prezydent Miasta Łodzi, działając w ramach upoważnienia udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi w uchwale budżetowej Miasta Łodzi na 2015 rok, wydał w dniu 26 czerwca bieżącego roku trzy zarządzenia, w których wyrażona została wola zaciągnięcia pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi w 2015 roku .

W zarządzeniu Nr 1363/VII/15 oraz zarządzeniu Nr 1365/VII/15 wskazano, że pożyczki odpowiednio w wysokości 1.379.195 zł oraz 4.339.271 zł przeznaczone zostaną na realizację zadania pn. „ Termomodernizacja obiektów edukacyjnych”. W zarządzeniu Nr 1354/VII/15 postanowiono, że planowana do zaciągnięcia pożyczka w kwocie 2.292.030 zł przeznaczona zostanie na zadanie pn. „Termomodernizacja Szkoły Podstawowej Nr 190 przy ul Malczewskiego 34/37 wraz z modernizacją pływalni. Z przedmiotowych zarządzeń wynika, że pożyczki będą spłacane z dochodów własnych Miasta Łodzi w terminie do końca 2025 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 budżetowej miasta Łodzi na 2015 rok, uchwały w sprawie

uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2015-2040 wraz ze zmianami oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

W uchwale budżetowej Miasta na 2015 rok ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek, kredytów, emisji obligacji komunalnych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.327.764.367 zł.

Wielkości określone w budżecie Miasta Łodzi na 2015 rok wskazują, że w wyniku dokonanych zmian w budżecie wydatki majątkowe ustalone zostały na poziomie 1.315,4 mln zł (*dokonane w czerwcu bieżącego roku zmiany wysokości wydatków majątkowych dotyczyły przede wszystkim przedsięwzięć realizowanych przy udziale środków z budżetu UE*). Z założeń przyjętych w wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2015-2040 wynika, że poziom wydatków majątkowych w roku bieżącym jest najwyższy. Począwszy od 2016 roku wydatki majątkowe w sposób istotny maleją. Najniższy poziom tej grupy wydatków przewiduje się w latach 2020-2021, bowiem wydatki te ukształtują się w wysokości odpowiednio: 148,4 mln zł; 138,7 mln zł.

Skutkiem zaplanowania w roku bieżącym i latach poprzednich, wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne były i 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. W prognozie wskazano, że kwota długu miasta Łodzi, na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.912,3 mln zł - co stanowi 76,7% planowanych dochodów. Z wielkości zamieszczonych w prognozie wynika, że na koniec 2016 r., kwota długu Miasta nieznacznie wrośnie do wysokości 2.915,9 mln zł, natomiast w odniesieniu do prognozowanych dochodów poziom długu będzie istotnie wyższy bowiem stanowiąc będzie 87,4% prognozowanych dochodów. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że z chwilą zawarcia umowy lub umów dotyczących *leasingu i/lub dzierżawy nieruchomości- planowanych w 2016 roku - należy dokonać analizy ich treści, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r. nr 298 poz. 1767)*.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjęto założenie, że planowane do spłaty zobowiązania długoterminowe sfinansowane zostaną: w roku 2015 przychodami z tytułu planowanych do wyemitowania obligacji oraz wolnych środków; w latach 2016-2017 nadwyżkami budżetowymi, przychodami z tytułu wolnych środków oraz przychodami zwrotnymi; w roku 2018 przychodami z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej, od roku 2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie de facto z nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi). Ponadto, z przedłożonej prognozy wynika, że od roku 2018 nie planuje się zaciągania przez Miasto zobowiązań długoterminowych zaliczanych do długu.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat: dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Ustalony w prognozie miasta Łodzi montaż finansowy zakłada, że w roku 2015 środki uzyskane przez Miasto z tytułu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowić będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. Zdaniem Składu wskaźniki jednoroczne ustalane na podstawie

art. 243 - stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu- wynikające z prognozy Miasta od roku 2015 założono na wysokim poziomie. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego ustalonego w latach 2015-2016, w sposób istotny wpływa wielkość dochodów ze sprzedaży majątku planowanych do uzyskania odpowiednio w kwocie 139,7 mln zł oraz 140 mln zł (przy czym wielkość ta w roku 2016 obejmuje również dochody z tytułu leasingu nieruchomości).

Miasto wprawdzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu w okresie planowanej spłaty przedmiotowych pożyczek do końca 2025 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2020- 2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Ponadto Skład Orzekający podkreśla, że w latach 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie odpowiednio: 0,1102 (11,02%);0,1196 (11,96 %); 0,1044 (10,44 %) - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozie finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2016 - 2022 obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem w celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest pełne wykonanie założonych w latach 2015-2021 - wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku, które determinują osiągnięcie ustalonych w prognozie wskaźników jednorocznych.


Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania w roku 2015 dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków UE oraz prawidłowego ich rozliczenia, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w tym prognozy długu - Skład wskazuje, że w celu zapewnienia możliwości spłaty długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji przyjętych w prognozie i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości, w tym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych. Zdaniem Składu Orzekającego decyzje organów Miasta dotyczące wysokości zaciąganych zobowiązań (w zakresie przychodów zwrotnych budżetu, jak i zadań inwestycyjnych) - winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał na konieczność podejmowania przez organy Miasta powyższych działań, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych - zgodnie z obowiązującym prawem.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że zaciągane pożyczki wpływają na poziom długu Miasta i obciążenia budżetów jego spłatą, 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 Spionek