

Uchwała Nr I/107/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 23 sierpnia 2023 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty
przez Miasto Łódź pożyczki długoterminowej

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. Tomasz Karwicki | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, możliwość spłaty przez Miasto Łódź pożyczki długoterminowej zaciąganej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, w wysokości 1.986.600,00 zł (słownie: jeden milion dziewięćset osiemdziesiąt sześć tysięcy sześćset złotych), na finansowanie planowanego deficytu budżetu w 2023 roku, z przeznaczeniem na zadanie pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Mieście Łodzi”.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 1.986.600,00 zł.

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 przyjętej na 2023 rok, z uwzględnieniem wprowadzonych zmian, oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2023-2050 ze zmianami, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

Na podstawie zarządzenia nr 1744/2023 z dnia 28 lipca 2023 roku Prezydent Miasta Łodzi postanowił o zaciągnięciu pożyczki długoterminowej w wysokości 1.986.600,00 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, na pokrycie planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi w 2023 roku, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Mieście Łodzi”. W zarządzeniu wskazano, że pożyczka będzie spłacana w latach 2024–2033 z dochodów własnych i przychodów budżetu Miasta Łodzi.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 1.102.848.610 zł i zostanie sfinansowany: 1) emisją obligacji komunalnych - w wysokości 681.782.690 zł, 2) długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym - w

wysokości 200.000.000 zł, 3) pożyczką z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz pożyczką z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi - w wysokości 3.286.600 zł, 4) wolnymi środkami jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych - w wysokości 186.186.265 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 projektów z udziałem tych środków - w wysokości 11.061.233 zł, 6) 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 wysokości 15.750.404 zł, 7) 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 wysokości 3.281.418 zł, 8) spłatami udzielonych pożyczek w latach ubiegłych - w wysokości 1.500.000 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji, pożyczki 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 1.523.144.000 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika, że w latach 2023-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2024-2050 Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2023 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 57.734.467 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających 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 oraz wolnych środków z lat ubiegłych.

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 2024 roku Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 98.314.719 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie

nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 1.601.002.478 zł. 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 2023-2028 jest bardzo wysokie, gdyż przekracza wartość 4 mld zł. Stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem w tych latach przekracza poziom 70% i wynosi odpowiednio: na koniec 2023 roku – 4.774.999.519 zł, na koniec 2024 roku – 4.828.206.568 zł, na koniec 2025 roku – 4.736.656.987 zł, na koniec 2026 roku – 4.620.632.018 zł, na koniec 2027 roku – 4.425.421.794 zł, na koniec 2028 roku – 4.104.608.516 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2024 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu również przypada na 2024 rok, w którym dług stanowi 98,48% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku.

Prognozowany na koniec 2023 rok dług Miasta obejmuje: przychody zwrotne wynikające z kredytów, pożyczek i obligacji, zaciągniętych i wyemitowanych w poprzednich latach, a także planowanych w 2023 roku, w łącznej kwocie 4.457.791.819 zł oraz umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 317.207.700 zł. W stosunku do stanu na koniec 2022 roku dług Miasta planowany na koniec 2023 roku jest wyższy o 838.417.108 zł¹. Dopiero od 2025 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2029 roku będzie kształtował się na poziomie poniżej 4 mld zł, a począwszy od 2032 roku – na poziomie poniżej 3 mld zł. Od 2030 roku Miasto nie prognozuje zaciągania tytułów dłużnych.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w roku 2023 źródłem spłaty długu (bez uwzględnienia długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu) będą przychody z obligacji. W 2024 roku założono, że spłata długu sfinansowana zostanie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów. W latach 2025–2029 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych oraz przychody zwrotne. Od 2030 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych.

Z prognozy wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na lata 2023-2028 oraz 2031-2035, w których spłata przekracza 400 mln zł w każdym roku, przy czym w latach 2023, 2031 i 2035 spłata przekracza 500 mln zł, a w latach 2024-2025 oraz 2032-2034 spłata przekracza 600 mln zł. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu, obciążenie budżetu spłatą długu również w 2029 roku przekracza 400 mln zł, a w 2026 roku i 2028 roku – 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

¹ Wartość 838.417.108 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego 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)
2023	10,05%	15,36%
2024	12,92%	14,09%
2025	12,43%	13,31%
2026	8,79%	9,44%
2027	8,20%	9,20%
2028	8,94%	9,75%
2029	7,26%	9,21%
2030	6,52%	9,69%
2031	8,14%	10,73%
2032	10,12%	11,52%
2033	10,67%	12,18%
2034	10,65%	12,69%
2035	8,59%	13,19%
2036	5,88%	13,67%
2037	3,09%	14,15%
2038	2,00%	14,63%
2039	1,43%	15,08%
2040	1,13%	15,54%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2023-2040, 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 2024-2028 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego. Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Miasta 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 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 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.