

Uchwała Nr I/157/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 14 grudnia 2023 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych 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 wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w roku 2023 w kwocie 160.000.000 zł (słownie: sto sześćdziesiąt milionów złotych), z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji, planowanych do wyemitowania przez Miasto Łódź, w łącznej kwocie 160.000.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi, stosownie do uchwały nr LXXXII/2483/23 z dnia 8 listopada 2023 roku, postanowiła wyemitować obligacje z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona na łączną kwotę 160.000.000 zł (tj. 160.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda). Obligacje zostaną wyemitowane w seriach: 1) seria LODZ112324 o wartości 50.000.000 zł, 2) LODZ122324 o wartości 50.000.000 zł, 3) LODZ132324 o wartości 60.000.000 zł. W uchwale postanowiono, że emisja wskazanych serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 29 grudnia 2023 roku. Emisja nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. Emitowane obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wykup obligacji nastąpi w grudniu 2024 roku. Wykup obligacji, a także wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem emisji obligacji oraz wypłatą oprocentowania, zostaną sfinansowane z dochodów własnych Miasta Łodzi. Wg uchwały środki z emisji obligacji zostaną

przeznaczone na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Opinia wyrażona w niniejszej uchwale poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z ww. uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie emisji obligacji komunalnych, uchwały budżetowej Miasta przyjętej na 2023 rok (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do dnia 22 listopada 2023 roku – uchwała nr LXXXIII/2502/23) oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2023-2050, w tym prognozy kwoty długu określonej na lata 2023-2040 (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych do dnia 22 listopada 2023 – uchwała nr LXXXIII/2503/23).

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta, obejmujący zadania, na które emitowane są przedmiotowe obligacje, wynosi 1.248.881.142 zł i zostanie sfinansowany: 1) emisją obligacji komunalnych - w wysokości 741.782.690 zł, 2) długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym - w wysokości 200.000.000 zł, 3) pożyczką z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi - w wysokości 1.986.600 zł, 5) długoterminową pożyczką w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 100.000.000 zł, 5) wolnymi środkami jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych - w wysokości 172.954.516 zł, 6) 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 11.296.227 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 odrębnych ustawach - w wysokości 16.079.691 zł, 8) 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, 9) spłatami udzielonych pożyczek w latach ubiegłych – w wysokości 1.500.000 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 1.680.094.000 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 59.906.761 zł¹, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z

¹ Wartość 59.906.761 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

tytułu: wolnych środków, spłat udzielonych pożyczek w latach ubiegłych oraz 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.

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 124.399.495 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 1.606.010.389. 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. Ponadto stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem przekracza: w latach 2024-2025 - poziom 90%, w latach 2023, 2026, 2027 – poziom 80%, w roku 2028 – poziom 80% (poziom 70% jest również przekroczony w 2029) i wynosi odpowiednio: na koniec 2023 roku – 4.953.699.520 zł, na koniec 2024 roku – 4.883.382.472 zł, na koniec 2025 roku – 4.793.057.273 zł, na koniec 2026 roku – 4.691.373.092 zł, na koniec 2027 roku – 4.509.352.772 zł, na koniec 2028 – 4.201.188.590 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2023 rok. Natomiast najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada na 2024 rok, w którym dług stanowi 94,44% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na koniec 2023 rok dług Miasta obejmuje zobowiązania wynikające z przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek i obligacji), zaciągniętych i wyemitowanych, a także planowanych w 2023 roku, w łącznej kwocie 4.616.491.819 zł oraz z innych stosunków prawnych zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 337.207.701 zł. W stosunku do stanu na koniec 2022 roku dług Miasta planowany na koniec 2023 roku jest wyższy o 1.017.117.109 zł². Od 2025 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2029 roku będzie kształtował się poniżej 4.000.000.000 zł, a od 2032 roku - poniżej 3.000.000.000 zł. Od 2031 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

² Wartość 1.017.117.109 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

budżetu) będą przychody z obligacji. W latach 2024–2030 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych oraz przychody zwrotne. Od 2031 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych.

Z prognozy wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*rozchody obejmujące należność główną oraz wydatki obejmujące zobowiązania akcesoryjne*) przypada na lata 2023-2029 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, w latach 2025 oraz 2032-2034 spłata przekracza 600 mln zł, a w roku 2024 spłata przekracza 700 ml zł. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu obciążenie budżetu spłatą długu również w 2030 roku przekracza 400 mln zł, w 2026 roku i w 2028 roku – 500 mln zł, w 2033 roku – 700 mln zł, a w 2024 roku – 800 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 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	9,58%	15,36%
2024	13,43%	14,07%
2025	12,63%	13,42%
2026	9,00%	9,53%
2027	8,39%	9,26%
2028	9,11%	9,79%
2029	7,45%	9,23%
2030	6,70%	9,69%
2031	8,96%	10,72%
2032	10,90%	11,39%
2033	11,45%	12,09%
2034	11,41%	12,65%
2035	9,34%	13,20%
2036	6,35%	13,73%
2037	3,39%	14,25%
2038	2,29%	14,79%
2039	1,66%	15,24%
2040	1,32%	15,68%

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 oraz 2032-2034 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego

(różnica pomiędzy wskaźnika wynosi od 0,49% do 1,24%). 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.