

Uchwała Nr I/ 73 /2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 kwietnia 2012 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 **z istotnymi uwagami**, możliwość spłaty kredytu do kwoty 50.000.000 zł (słownie złotych: pięćdziesiąt milionów) zaciąganego w roku 2012 przez Miasto Łódź w Banku Rozwoju Rady Europy.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek(pismo DF - Bd.-VII.3060.3.2012) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu zaciąganego przez Miasto Łódź w 2012 roku do kwoty 50.000.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 1 czerwca 2010r. podjęła Uchwałę Nr XV/226/11 w której postanowiła zaciągnąć zobowiązanie finansowe w Banku Rozwoju Rady Europy (CEB) do kwoty 200.000.000 zł w latach 2011-2014 w formie kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi w powyższych latach. Z uchwały tej wynika że zobowiązanie będzie zaciągane w transzach. W roku 2012 w Uchwale nr XXXI/554/12 Rada Miejska postanowiła zaciągnąć kolejną (drugą) transzę kredytu do kwoty 50.000.000 zł. Z przedmiotowej uchwały Rady wynika nadto, że kredyt ten przeznaczony zostanie na finansowanie planowanego deficytu w ramach którego realizowane będą przedsięwzięcia zgodnie z planem limitów wydatków określonych w załączniku Nr 2 do uchwały Nr XXIX/514/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2012-2031, Przedmiotowy kredyt i powstałe z tego tytułu zobowiązania zostaną spłacone z dochodów własnych i przychodów Miasta Łodzi w terminie do 2031 roku, raty kapitałowe spłacane będą począwszy od 2017 r.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, przede wszystkim uchwały budżetowej Miasta na 2012 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta (*Uchwała Nr XXIX/514/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011 r. w brzmieniu nadanym Uchwałą Nr XXXII/586/12*) sprawozdań z wykonania budżetu za 2011 rok jak również dodatkowych informacji przedłożonych Izbie w piśmie Nr DFP-Bd-VII.3060.1.2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r.

W uchwale budżetowej 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 1.179.536.600 zł.

W latach 2012-2013 poziom długu - stosownie do postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) ograniczony jest wskaźnikiem określonym w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. **Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości** w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w 2012 roku oscylował będzie **na wysokim poziomie 57,93%**, a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do **57,13 %** , w 2013 roku **wzrośnie do 58,94 %**, -przy dopuszczalnej relacji 60% - porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W latach 2012- 2013 obowiązuje również wskaźnik ustalony na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu – wskaźnik ten kształtował się będzie na poziomie : w 2012 roku **14,26%**, w 2013 roku 4,99 % a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obniży się do 4,26 % , tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

Zgodnie obowiązującymi przepisami - na dzień wydania niniejszej opinii - 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- na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjne, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2022 Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2015 i 2017 roku relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Obciążenie budżetu spłatą długu w roku 2015 planuje się na poziomie 0,0888 (8,88%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0894 (8,94%), natomiast w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0977 (9,77%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0983 (9,83%).

Ustalanie 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. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje , że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, **decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2015**. Z wielkości zawartych w prognozie długu wynika, że wskaźniki jednoroczne ustalone zostały na poziomie 0,0774 w 2012 roku , 0,0979 w 2013 roku , 0,0930 w 2014 roku oraz 0,1110 w 2015 roku . **Zdaniem Składu przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w roku 2015 i 2017 obciążona jest znacznym ryzykiem**, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim **osiągnięcia w latach 2012-2015 zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku**.

Przy powyższym Skład odnotowuje, że prognozowany poziom długu Miasta na koniec 2011 r. - w części odnoszącej się do zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji - wynikający z wieloletniej prognozy finansowej założony na poziomie 53,07 % , faktycznie osiągnął poziom 57,76% - zatem wykonany został na

poziomie wyższym od zakładanego o 4,69 punktu procentowego (w roku 2010 różnica ta oscylowała w granicach 2,49 p.p.). Jak wynika z danych będących w dyspozycji Izby wskaźnik jednoroczny zakładany w 2011 roku na poziomie 0,0557 (5,57%), ustalony na podstawie wielkości wynikających z wykonania budżetu 2011 r. osiągnął poziom 0,0243 (2,43 %). Dane te wskazują, że założenia prognozy przyjęte na 2011 rok w zakresie zakładanego poziomu realizacji dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanej nadwyżki operacyjnej nie zostały wykonane, a wskaźnik długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego. **Zdaniem Składu Orzekającego wykonanie wskaźników w 2011 roku rzutuje w sposób istotny na ocenę założeń przyjętych w prognozie dla lat następnych.**

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości spłaty przedmiotowego kredytu jest planowany poziom długu. Z prognozy wynika, że kwota długu w latach 2012-2014 wykazuje tendencję rosnącą osiągając na koniec 2014 bardzo wysoki poziom 2.477,2 mln zł, natomiast spłata długu Miasta będzie dokonywana *de facto* począwszy od 2015 r. . W prognozie Miasta przyjęto również, że w latach 2016-2031 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłata wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*). Jak wynika z wielkości przyjętych w prognozie w latach 2012-2014 wydatki majątkowe sfinansowane zostaną w 19,16 % z nadwyżek operacyjnych, w 47 % z dochodów majątkowych (*w tym dotacji i środków z UE*), a w 33,84 % z przychodów (*z tytułu prywatyzacji, wolnych środków, kredytów, pożyczek*). Przychody zwrotne (*pożyczki, kredyty*) stanowiąc będą 30,51% środków niezbędnych dla sfinansowania planowanego poziomu zadań majątkowych. Tak więc struktura finansowania wydatków majątkowych zakłada zobowiązania, które w latach 2012-2014 w istotny sposób wpłyną na zwiększenie poziomu długu. Spłata zobowiązań została odsunięta w czasie i jak założono w prognozie realizowana będzie faktycznie począwszy od 2015 roku z dochodów Miasta.

W konsekwencji, zdaniem Składu, należy uznać, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy bowiem dla realizacji planowanego poziomu wydatków inwestycyjnych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (*pożyczek, kredytów*) zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym dotacji oraz środków z UE. Natomiast 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. Jak wynika z powyższych ustaleń dla wskaźników tych założono wysokie wielkości, gdyż przyjęty w prognozie wskaźnik, np. dla roku 2012 jest trzykrotnie wyższy od faktycznie osiągniętego w 2011 r. Nadto począwszy od 2014 roku możliwość restrukturyzacji spłaty zadłużenia, polegająca między innymi na zmianie harmonogramu spłat będzie bardzo ograniczona, z uwagi na fakt, że wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu (*indywidualny dla Miasta*), jak wynika z prognozy, jest istotnie niższy, niż granica 15% wyznaczona obowiązującym do 2013 roku art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie Miasta założenia finansowe wymagają :

po pierwsze - 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,

po drugie - szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W celu zapewnienia możliwości spłaty przedmiotowego kredytu w latach 2017-2031 -konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z

prognozy i na tej podstawie korygowanie poziomu planowanych wydatków (przede wszystkim majątkowych) oraz wysokości kwoty długu i obciążeń budżetów jego spłatą - w taki sposób, który w efekcie zapewni zachowanie ograniczeń ustawowych.

Skład zauważa również, że w roku 2011 Miasto zaciągnęło zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów w planowanych wielkościach przy niepełnym wykonaniu planu wydatków inwestycyjnych. Bacząc, że wskaźnik poziomu długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego - zdaniem Składu - decyzja o zaciągnięciu zobowiązań dotyczących zarówno przychodów zwrotnych jak i wydatków winna zostać ściśle powiązana z sytuacją finansową Miasta. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków lub podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna - dokonana w ramach udzielonego upoważnienia - rodzi takie skutki.

Powyższe ustalenia - zdaniem Składu Orzekającego - prowadzą do wniosku, iż 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 latach 2012-2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - obciążone jest znacznym ryzykiem i wymaga korygowania wielkości ustalonych w prognozie. Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Miasto takich działań.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że skutkiem zaciąganego kredytu jest dalsze zadłużanie Miasta, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.