

Uchwała Nr I/202 /2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 grudnia 2017 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu
Miasta Łodzi

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 561) i art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz. U z 2017 r. poz.2077), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2018 - 2040, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje pozytywnie z istotnymi uwagami, zawartymi w uzasadnieniu możliwość sfinansowania w 2018 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2018 -2040, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu – *zwanej dalej „prognozą”*.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie zawarte są elementy określone w art.226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jej spłaty. Załącznik Nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. W zakresie przedsięwzięcia wykazanego w poz. 1.3.2.27 Skład uwzględnił informacje zawarte w piśmie Skarbnika Miasta Nr DFP-Bd-II.3020.13.2017 z dnia 11 grudnia 2017 roku dot. zmiany tytułu tego przedsięwzięcia na „Transport niskoemisyjny – wydatki nie objęte umową o dofinansowanie”. Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Przy powyższym Skład wskazuje, że wysokość dochodów ze sprzedaży majątku może ulec zmianie w przypadku dokonania powtórnej analizy zaklasyfikowania dochodów z tytułu odszkodowania, w zakresie wskazanym w uchwale Składu Orzekającego w sprawie projektu budżetu Miasta na 2018 rok. Wprowadzenie zmiany dotyczącej zaliczenia dochodów z tego tytułu do dochodów majątkowych, nie wpływa na wysokość wskaźników ustalonych na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2018 - 2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących (*założono uzyskanie nadwyżek operacyjnych budżetu*). Z prognozy wynika, że w latach 2019-2026 planowana nadwyżka operacyjna winna ukształtować się w przedziale od 334,1 mln zł do 491,5 mln zł, zatem w wielkościach wyższych od założonych w tych latach, w obowiązującej w roku bieżącym prognozie. Począwszy od 2027 roku założono dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki. Wykonanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych jest istotne nie tylko z punktu widzenia spełnienia wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale determinuje także finansowanie założonych w prognozie wydatków majątkowych oraz spłaty długu.

W prognozie przyjęto założenie, że w latach 2018 -2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z planowanych do zaciągnięcia kredytów. Zaplanowane w tych latach przychody zwrotne przeznaczone zostaną zarówno na spłatę długu jak i finansowanie planowanego deficytu. W roku 2020 i 2021 przewidziano spłatę długu środkami pochodzącymi z kredytów oraz planowanych do uzyskania nadwyżek budżetowych. Z przedłożonej prognozy wynika, że począwszy od 2023 roku jedynym źródłem spłaty długu będą środki uzyskane z nadwyżek budżetowych, która *de facto* powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetu. Dług Miasta w latach 2018- 2019, wzrasta w odniesieniu do wartości prognozowanych na koniec bieżącego roku, co stanowi konsekwencje założeń przyjętych w tych latach, bowiem wysokość planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych jest wyższa od poziomu ich spłaty. Najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*) przewidziane zostało w roku 2021 oraz latach 2024-2026. Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2018 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie 2.835,8 mln zł, co stanowi 71,38% w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu. Jak wynika z prognozy w latach 2018-2021 na spłatę długu Miasta przewidziano zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych w wysokości 715,8 mln zł, co stanowi 74,35% planowanych do zaciągnięcia w tym okresie przychodów zwrotnych. Skład Orzekający ponownie wskazuje (*por. opinia zawarta w Uchwale Nr I/125/17 z dnia 25.09.2017r.*), że prognozowana na koniec 2019 roku kwota długu Miasta, która kształtuje się na poziomie 2.999,9 mln zł, stanowiąc 71,78 % prognozowanych w tym roku dochodów, oceniana jest przez Skład Orzekający jako wielkość maksymalna.

W latach 2018 - 2022 na sfinansowanie wydatków majątkowych zaplanowano łącznie 2.650,2 mln zł, w tym na przedsięwzięcia realizowane przy udziale środków z budżetu UE przewidziano 1.280,9 mln zł. Najwyższy poziom wydatków majątkowych 910,2 mln zł prognozowany jest w roku 2019. Jak wynika z objaśnień do prognozy, wysokość wydatków realizowanych przy udziale środków z budżetu UE ulegnie istotnemu zwiększeniu, między innymi z tytułu realizacji przedsięwzięcia pn. „Kompleksowy projekt integracji sieci niskoemisyjnego transportu publicznego wraz z zakupem taboru...”, bowiem ustalone w prognozie w latach 2018 - 2021 limity wydatków w łącznej wysokości 245,1mln zł, nie obejmują wydatków planowanych do sfinansowania środkami z budżetu Unii Europejskiej na poziomie 411 mln zł.

Zgodnie z regułą fiskalną 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 obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. 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. Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2018-2040 Miasto wprawdzie wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie

poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże w roku 2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Skład Orzekający zauważa także, że tzw. wskaźniki jednoroczne (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), zostały ustalone na poziomie wyższym od wielkości wynikających z obowiązującej w roku bieżącym prognozy, tj. ponad 10 % w latach 2018-2019 oraz ponad 11% w latach 2020-2024. Zatem w ocenie Składu, wykonanie tak wysokich wskaźników jednorocznych, które stanowią podstawę ustalenia wskaźnika maksymalnego, wymaga przede wszystkim realizacji planowanych przez Miasto dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku (*również w roku 2017*), na poziomie nie niższym od założonego w prognozie, z uwagi na wysokość obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu.

Wyżej wskazane ustalenia, zdaniem Składu Orzekającego, prowadzą do wniosku, że w latach 2020-2026 możliwość spłaty długu Miasta obarczona jest znacznym ryzykiem.

W ocenie Składu Orzekającego, mając na względzie bardzo wysoki poziom długu Miasta oraz obciążenia budżetu jego spłatą, wysokość wolnych środków, która jest ustalana na podstawie wykonania danego roku budżetowego, powinna stanowić element analizy, dokonywanej na etapie podejmowania przez Radę Miejską w Łodzi decyzji o zaciągnięciu zobowiązań zaliczanych do długu. Przeprowadzenie takiej analizy i na tej podstawie wprowadzenie ewentualnych zmian w prognozie i budżecie Miasta, jest zasadne i powinno stanowić podstawę podjęcia przez Radę decyzji o wysokości zaciąganych w roku 2018 kredytów długoterminowych. Skład Orzekający przypomina także, że ustalenie w budżecie i prognozie wysokości zobowiązań długoterminowych z tytułu np. kredytów, pożyczek, nie powoduje zwiększenia kwoty długu, dopiero podjęte czynności - *dokonane na podstawie odpowiedniego aktu organu stanowiącego lub wykonawczego, w którym wyrażona jest wola zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego* - rodzą taki skutek. Powyższe działania, zdaniem Składu Orzekającego, są konieczne dla zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem. Skład Orzekający wskazuje nadto, że w opracowywanej prognozie, winny zostać ocenione skutki, wynikające z planowanej formy finansowania projektów realizowanych przy udziale środków z budżetu UE (*wynikające także z umów planowanych do podpisania*) - ze szczególnym uwzględnieniem aktualizowanych harmonogramów ich realizacji - bowiem wysokość pozyskanych środków w danym roku oraz prawidłowe ich wykorzystanie jest jednym z elementów niezbędnych dla zachowania przez Miasto prawem przewidzianych limitów obciążenia budżetów spłatą długu wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wielokrotnie w opiniach wskazywał i przypomina ponownie, że samo ustalenie wysokości limitu wydatków dla przedsięwzięcia nie wywołuje jeszcze skutku finansowego. Dokonanie czynności prawnej - *na podstawie udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi upoważnienia dla Prezydenta Miasta Łodzi do zaciągania zobowiązań w ramach ustalonego dla przedsięwzięcie wysokości limitu zobowiązań* - rodzi takie skutki.

Konkludując, mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją wieloletniej prognozy finansowej Miasta, Skład Orzekający wskazuje na potrzebę bieżącego monitorowania założeń przyjętych w prognozie w celu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta i na tej podstawie wprowadzenia ewentualnych zmian, dla zapewnienia spełnienia przez Miasto reguł fiskalnych, wynikających z ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane ze spłatą zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia przez Miasto długu.

Skład Orzekający odnotowuje, że kryterium realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest kierowane w pierwszej kolejności do organów jednostki samorządu terytorialnego, zatem to organy Miasta (*stanowiący i wykonawczy*), w wyniku podjętych decyzji kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do

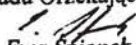
projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania i mając na względzie poczynione uwagi, Skład postanowił wydać opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu budżetu Miasta Łodzi na 2018 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2018 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2018 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 98.817.525 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu planowanych do zaciągnięcia: kredytu bankowego na rynku krajowym w wysokości 29.828.692 zł, kredytu bankowego na rynku zagranicznym w wysokości 50.000.000 zł, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 3.032.751 zł oraz wolnymi środkami jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 15.956.082 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów - przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz przy założeniu, że uwzględnione zostaną uwagi wskazane w uzasadnieniu do § 1 niniejszej uchwały - w ocenie Składu Orzekającego, w latach spłaty długu, Miasto ma możliwość zachowania prawem przewidzianych ograniczeń w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2018 rok. Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art.246 ust.2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U z 2016 r., poz. 1764).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Ewa Spionek