

Uchwała Nr I/209/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 14 grudnia 2018 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 2017r. poz.2077 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

1. Iwona Kopczyńska - przewodniczący
2. Roman Drozdowski - członek
3. Anna Kaźmierczak - członek

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2019 – 2040 z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje pozytywnie możliwość sfinansowania w 2019 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2019 – 2040, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz z prognozy kwoty długu, jak również dane wynikające z projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na 2019 rok.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarte są elementy określone w art.226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, przy czym kwotę długu oraz sposób jego spłaty przedstawiono w zakresie, o którym mowa w art. 243 wskazanej ustawy.

W odniesieniu do załącznika nr 1 projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, Skład Orzekający zwraca uwagę, że analizie należy poddać kwotę ujętą w wierszu 12.4.: *Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych*, w którym wykazano 595.669.810,00 zł, podczas gdy z projektu uchwały budżetowej wynika kwota 595.759.810,00 zł. Skład Orzekający zwraca także uwagę, że w wierszu 12.7.(12.7.1.) oraz 12.8 (12.8.1.) załącznika nr 1, w latach 2020 - 2021 wykazano kwoty przychodów zwrotnych powstających w związku z umową na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy z wielkości budżetów przyjętych dla tych lat wynika, że prognozuje się w nich nadwyżki budżetowe, a planowane do zaciągnięcia kredyty krajowe przeznaczone są na spłatę wcześniej

zaciągniętych zobowiązań. W ocenie Składu należy dokonać ponownej weryfikacji założeń przyjętych dla wskazanych lat w wyżej opisanym zakresie.

Załącznik Nr 2 dotyczący prognozowanych do realizacji przedsięwzięć sporządzony został, co do zasady, w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Tym niemniej Skład Orzekający zwraca uwagę na potrzebę ponownej analizy prognozowanych danych dla przedsięwzięcia ujętego w poz. 1.3.1.60. załącznika Nr 2 pn.: „Wydatki związane z działalnością Biura ds. Zarządzania Kadrami”, przyjętego do realizacji w okresie 2017 - 2020, dla którego limit do zaciągania zobowiązań ustalono w kwocie wyższej niż suma wydatków prognozowanych do poniesienia w latach 2019 – 2020 (*limit: 433.462,00 zł, suma wydatków: 8.245,00 zł*).

Wielkości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na 2019 rok są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2019 – 2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - dochody bieżące budżetów w tych latach prognozuje się w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając tym samym osiągnięcie tzw. *nadwyżek operacyjnych*. W roku 2019 założono, że nadwyżka operacyjna wyniesie 327.092.594,00 zł, a w kolejnych latach, do roku 2037, zakłada się wzrost nadwyżek operacyjnych. Skład Orzekający zwraca uwagę na istotny wzrost nadwyżki operacyjnej w roku 2020, w którym prognozuje się ją w wysokości 385.717.340,00 zł, jak również w 2021 roku, dla którego przyjęto wielkość 434.846.861 zł.

Według założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu stanowiących rozchody, sfinansowana zostanie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych, planowanymi do zaciągnięcia w 2019 roku w wysokości 331.000.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 126.559.832,00 zł oraz na spłatę długu w kwocie 204.440.168,00 zł. W okresie 2020 - 2021 założono, że dług zostanie pokryty przychodami z tytułu kredytów krajowych (planowanych łącznie na kwotę 304.113.436,00 zł) oraz nadwyżkami budżetów, które powstaną z wypracowanych nadwyżek operacyjnych i będą finansowały spłatę długu w kwocie 202.743.849,00 zł. Począwszy od 2022 roku nie zakłada się zaciągania przychodów zwrotnych, prognozując że spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Najwyższe zadłużenie, na które składają się zaciągnięte w latach poprzednich bądź planowane do zaciągnięcia przychody zwrotne, prognozowane jest na koniec 2019 roku. W ocenie Składu Orzekającego kwota długu Miasta będzie bardzo wysoka - wyniesie 2.994.836.752,00 zł, stanowiąc 67,4% planowanych dochodów ogółem na ten rok. Oznacza to również zwiększenie długu Miasta w stosunku do przewidywanego stanu na koniec 2018 roku o 226.559.832,00 zł. W kolejnych latach dług Miasta maleje. Spłata długu prognozowanego na koniec 2019 roku obciąża budżety następnych lat. Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne) przewidziane zostało w roku 2021: 431.903.108,00 zł oraz w latach 2024-2026 (odpowiednio): 431.358.351,00 zł, 454.910.250,00 zł i 424.825.984,00 zł.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że w wierszu 6 oraz w wierszu 14.2 (a w rezultacie i w wierszach: 14.3 i 14.3.2) załącznika nr 1 do analizowanego projektu uchwały nie ujęto długu związanego z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego. Miasto obciążone jest takim długiem z tytułu umów wsparcia zawartych ze spółkami: Międzynarodowe Targi Łódzkie Sp. z o.o., Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta Sp. z o.o., Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Łódź Sp. z o.o. Z przedmiotowych umów wynika dla Miasta obowiązek dopłat do działalności Spółek, bądź podwyższenia ich kapitału zakładowego, z przeznaczeniem na wykup wyemitowanych przez Spółki obligacji, co powoduje, że umowy te związane są z usługami wsparcia finansowego Miasta na rzecz Spółek, a zobowiązania zaciągnięte w ich

wyniku wskazują na istnienie skutków ekonomicznych podobnych do umowy pożyczki lub kredytu. Przyjęcie przez Miasto koncepcji realizacji zadań w drodze przekazania ich wykonania spółkom miejskim w oparciu o konstrukcję umów wsparcia rodzi odpowiedzialność Miasta za spłatę długu zaciągniętego w związku z realizacją tych zadań. W rezultacie umowy te zaliczyć należy do długu Miasta, stosowanie do art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne; 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek; 3) przyjętych depozytów; 4) wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Zgodnie natomiast z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767), w którym doprecyzowano tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, tytuły te dzielą się m.in. na kredyty i pożyczki, do której to kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok. Przedmiotowe umowy zawierają się w kategorii kredytów i pożyczek, o których mowa w ww. rozporządzeniu, jako umowy nienazwane długoterminowe¹. Wskazać należy, że kwoty wydatków majątkowych wynikające z tych umów uwzględnione zostały w projekcie wieloletniej prognozy finansowej jako przedsięwzięcia o charakterze majątkowym (poz.: 1.3.2.23, 1.3.2.56, 1.3.2.57, 1.3.2.58), natomiast jako stanowiące dług Miasta spłacany wydatkami majątkowymi powinny być również zawarte w załączniku nr 1.

Z założeń zawartych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, że najwyższe wydatki majątkowe zaplanowano w 2019 roku - na kwotę 1.020.464.265,00 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich stanowią 595.759.810,00 zł. Dochody majątkowe z tytułu dotacji na realizację ww. zadań w 2019 roku planuje się w wysokości 315.597.037,00 zł. Nadto, w 2019 zakłada się również realizację nowych zadań inwestycyjnych na kwotę 111.146.505,00 zł. W kolejnych latach, w których prognozuje się realizację przedsięwzięć majątkowych z udziałem środków europejskich, okres 2020 – 2023, plan wydatków majątkowych ustalono łącznie w wysokości 2.267.266.094,00 zł, w tym na zadania z udziałem środków europejskich na kwotę 1.364.965.706,00 zł. Dochody majątkowe z tytułu dotacji na realizację tych zadań planuje się łącznie w wysokości 737.545.340,00 zł. W okresie tym nowe zadania inwestycyjne prognozuje się w latach 2020-2022, w sumie na kwotę 49.680.412,00 zł. Z przyjętych w projekcie założeń wynika także, że dochody ze sprzedaży majątku prognozuje się uzyskać w każdym roku objętym prognozą, przy czym w 2019 roku zaplanowano z tego tytułu 110.514.388,00 zł, w latach 2020-2021 po 100.000.000,00 zł w każdym roku, w 2022r. prognozuje się 90.000.000,00 zł, w 2023r. 80.000.000,00 zł, a w kolejnych latach

¹ Powyższe stanowisko wyraziło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2018 roku. Zgodnie z tym stanowiskiem umowy wsparcia należy zaliczyć do długu (jako umowy nienazwane) spłacanego wydatkami. Informacja w tym zakresie została przekazana jednostce pismem z dnia 22 listopada 2018 roku, sygn. WA 4120-63/2018-4. Podobne stanowisko prezentuje także Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie (zob. np.: uchwała nr 7.52.2017 z dnia 28 marca 2017 roku, uchwała nr 3.56.2018 z dnia 30 stycznia 2018 roku).

prognozowana wielkość dochodów z tego tytułu nie przekracza 70.000.000,00 zł na dany rok.

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 obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Przy realizacji wielkości założonych w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto 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. Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w roku 2021 wskaźnik spłaty długu (bez uwzględnienia ustawowych wyłączeń) kształtuje się w granicach maksymalnego wskaźnika spłaty długu, ustalonego na podstawie planu III kwartału bieżącego roku - różnica pomiędzy wskaźnikiem spłaty długu, a wskaźnikiem maksymalnym wynosi 0,28% (*wskaźnik maksymalny: 9,75%, wskaźnik spłaty długu bez wyłączeń: 9,47%*). Po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń różnica między wskaźnikami stanowi 1,47%. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu ustalonego dla roku 2021 wpływ będzie miało wykonanie budżetu 2018 roku.

Mając na względzie relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika maksymalnego w 2021 roku oraz biorąc pod uwagę wysokość długu Miasta, obciążenie budżetów spłatą tego długu, w szczególności w roku 2021 oraz latach 2024 - 2026, jak również uwzględniając zamierzenia inwestycyjne Miasta, przede wszystkim w okresie 2019 - 2023, w którym prognozuje się realizację zadań majątkowych współfinansowanych środkami europejskimi oraz w latach 2019 - 2022 także rozpoczęcie nowych zadań inwestycyjnych, Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto dochodów ogółem, a także dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania tzw. wskaźników jednorocznych, wpływających na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), na poziomie nie niższym od zakładanego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego należy w szczególności mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w wielkościach założonych w analizowanym projekcie. Wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa na wielkość maksymalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji planowanych wydatków majątkowych, a od 2022 roku stanowi de facto źródło spłaty długu Miasta. Skład Orzekający podkreśla również, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto, w tym z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych. W związku z tym konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tych zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania. W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w analizowanym projekcie założenia będą wymagały, począwszy od 2019 roku bieżącego monitorowania. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych przez Prezydenta Miasta, w tym w szczególności dotyczące długu jednostki, przedsięwziąć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

W konkluzji Skład Orzekający stwierdza, że wydając niniejszą opinię uwzględnił przyjęte założenia, tj. że począwszy od 2020 roku kwota długu Miasta ma tendencję malejącą, a realizacja dochodów budżetu Miasta będzie przebiegać na poziomie zaplanowanych wielkości.

Formułując opinię zawartą w §2 sentencji niniejszej uchwały Skład Orzekający przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2019 rok oraz z prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2019 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z wielkości dochodów i wydatków przyjętych w projekcie uchwały budżetowej Miasta na 2019 rok wynika, że planowany deficyt budżetu określono w wysokości 227.053.446,00 zł i jako źródła jego finansowania wskazano: przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w wysokości 126.559.832,00 zł, przychody z tytułu długoterminowego kredytu na rynku zagranicznym w wysokości 100.000.000,00 zł oraz przychody z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 493.614,00 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 2019 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 z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 roku o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2018r., poz. 1330 ze zm.).

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

Przewodniczący Składu Orzekającego

Iwona Kopczyńska