

Uchwała Nr I/17/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 lutego 2020 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i
zaciągniętych zobowiązań oraz opinii dotyczącej możliwości sfinansowania
planowanego deficytu budżetowego Miasta Łodzi

Na podstawie 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t.: Dz.U. z 2019r., poz. 869 ze zm.) w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz.U. z 2019r., poz. 2137), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2020–2040.

§ 2

Opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2020 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2020 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przyjętej na lata 2020-2040, w tym prognozy kwoty długu.

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2020–2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż we wskazanym okresie zaplanowano wykonanie tzw. nadwyżek operacyjnych budżetu (*tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących*). W roku 2020 planuje się, że nadwyżka operacyjna wyniesie 320.856.184,00 zł. Następnie dla lat 2021-2022 i 2024–2033 przyjęto tendencję wzrostową nadwyżek operacyjnych. Założono również, że od 2022 roku nadwyżki operacyjne nie będą niższe niż 400.000.000,00 zł w każdym roku objętym prognozą. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę na znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej w roku 2021, w którym prognozuje się ją w wysokości 375.181.545,00 zł (*wzrost o 16,9% w stosunku do nadwyżki operacyjnej zaplanowanej na 2020 rok*).

Z założeń uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika również, że najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2020 rok - w kwocie 1.058.567.585,00 zł, przy czym najwyższy udział w tych wydatkach stanowią wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich, planowane w wysokości 570.836.231,00 zł (*53,9% wydatków majątkowych*). Dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje planuje się w 2020 roku w wysokości 348.666.865,00 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 346.377.665,00 zł. Wydatki majątkowe z udziałem środków europejskich prognozuje się także w latach 2021 - 2023, łącznie w wysokości 1.161.154.119,00 zł (*co stanowi 61,1% łącznego planu wydatków majątkowych przewidzianych do realizacji w tych latach, który prognozuje się na kwotę 1.900.710.229,00 zł*), a dochody majątkowe z tytułu dotacji na zadania z udziałem środków europejskich założono w ww. okresie w wysokości 606.619.254,00 zł. W wieloletniej prognozie finansowej Miasta zakłada się również uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w każdym roku objętym prognozą, przy czym w 2020 roku zaplanowano z tego tytułu 100.715.230,00 zł, w 2021 roku 100.000.000,00 zł, w 2022 roku 90.000.000,00 zł, w 2023 roku 80.000.000,00 zł, w 2024 roku 70.000.000,00 zł, a w 2025 roku 60.000.000,00 zł (*w dalszych latach prognozowana wielkość dochodów z tego tytułu nie przekracza 60.000.000,00 zł w danym roku*).

Według danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, zobowiązania zaliczane do długu jednostki, wynikające z wyemitowanych w latach poprzednich obligacji, a także z zaciągniętych kredytów i pożyczek, w roku 2020 sfinansowane zostaną przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych planowanymi do zaciągnięcia w wysokości 256.000.000,00 zł, w tym na spłatę długu w kwocie 204.809.807,00 zł. Dla roku 2021 przyjęto, że dług zostanie pokryty przychodami zwrotnymi w wysokości 301.440.927,00 zł. Z kolei w okresie 2022 - 2023 założono, że źródłem finansowania długu będą zarówno przychody zwrotne, jak i nadwyżki budżetów,

na których wielkość wpływ będą miały prognozowane do uzyskania nadwyżki operacyjnej. Ogółem w okresie 2020-2023 Miasto prognozuje zaciągnięcie przychodów zwrotnych wpływających na dług w wysokości 944.205.543,00 zł, w tym kwotę 740.444.352,00 zł przewidziano na spłatę zadłużenia. Począwszy od 2024 roku nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych, a spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, na wielkość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Miasto zamierza wypracować w każdym roku objętym prognozą. Z kolei w zakresie długu Miasta, na który składają się zaciągnięte w latach ubiegłych zobowiązania wynikające z umów o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego, założono że dług ten będzie spłacany w formie wydatków majątkowych budżetu w okresie 2020 - 2033. Kwoty wydatków majątkowych dotyczące ww. zobowiązań uwzględnione zostały w załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej, jako przedsięwzięcia o charakterze majątkowym (poz.: 1.3.2.21, 1.3.2.25, 1.3.2.54, 1.3.2.55, 1.3.2.56).

W ocenie Składu Orzekającego zadłużenie Miasta Łodzi w pierwszych latach objętych prognozą (okres 2020-2023) jest bardzo wysokie i wynosi: w 2020 roku 3.605.888.919,00 zł, w 2021 roku 3.609.662.727,00 zł, w 2022 roku 3.454.354.925,00 zł, w 2023 roku 3.236.266.130,00 zł. Najwyższe zadłużenie prognozowane jest na 2021 i stanowi 71,4% dochodów ogółem prognozowanych na 2021r. Z kolei najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada na 2020 rok, w którym dług stanowi 72,5% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. W roku 2020 na dług Miasta przypadają: a) przychody zwrotne wynikające z zaciągniętych w poprzednich latach kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, a także planowanych do zaciągnięcia w 2020 roku, co łącznie daje kwotę: 3.145.797.469,00 zł, stanowiąc 63,3% dochodów ogółem 2020 roku, b) umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 460.091.450,00 zł, która to część długu stanowi 9,3% dochodów ogółem. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w stosunku do przewidywanego stanu długu na koniec 2019 roku, dług Miasta planowany na koniec 2020 roku jest wyższy o 99.835.423,00 zł (dane w zakresie długu na podstawie Uchwały Nr XVIII/726/19 z 27.12.2019r.).

W kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową Miasta, przede wszystkim od 2024 roku, założono zmniejszenie wielkości kwoty długu, przyjmując że dług w każdym roku będzie kształtował się poniżej 3.000.000.000,00 zł. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że spłata długu, który Miasto prognozuje zaciągnąć w roku 2020 oraz w okresie 2021-2023 obciąża budżety następnych lat, począwszy od 2025 roku. Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu

(kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne) przypada na 2021 rok oraz na okres 2023 - 2028, w których to latach spłata przekracza 400.000.000,00 zł w każdym roku, a nadto, przy uwzględnieniu także długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu, w latach 2024 – 2025 spłata długu przekracza 500.000.000,00 zł w każdym roku.

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 ww. przepisie dla poszczególnych lat objętych wieloletnią prognozą finansową Miasta przedstawia tabela:

LATA	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 plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	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)
2020	13,01%	8,33%
2021	12,68%	10,08%
2022	12,38%	10,13%
2023	12,83%	9,67%
2024	13,10%	10,42%
2025	12,98%	10,86%
2026	13,58%	10,30%
2027	14,01%	10,34%
2028	14,26%	9,74%
2029	14,23%	7,98%
2030	14,02%	5,44%
2031	13,79%	3,71%
2032	13,56%	1,89%
2033	13,31%	1,19%
2034	13,03%	0,88%
2035	12,74%	0,83%
2036	12,42%	0,77%
2037	12,08%	0,73%
2038	11,72%	0,68%
2039	11,33%	0,63%
2040	10,93%	0,61%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto wykazało, że w latach 2020 – 2040 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, a zatem założono, że w prognozowanym okresie spełniona zostanie reguła zawarta

w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z tabeli najmniejsza różnica między wskaźnikiem dopuszczalnym, a wskaźnikiem spłaty długu przypada na lata 2021 – 2022 oraz 2024-2025 i wynosi odpowiednio: 2,60%, 2,25% oraz 2,68% i 2,12%. W pozostałych latach objętych prognozą różnica między wskaźnikami przekracza 3%.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający zauważa, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta będą wymagały pełnego osiągnięcia przyjętych wskaźników jednorocznych (*średniej trzyletniej, jak i średniej siedmioletniej*) w każdym roku objętym prognozą, tak aby spłata długu była możliwa z zachowaniem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zważywszy z kolei na przyjęte w uchwale założenia dotyczące wielkości długu Miasta planowanego na koniec 2020 roku, a także na prognozę w zakresie długu ustaloną dla lat następnych, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało także konsekwentnej realizacji przyjętych założeń dotyczących długu, tj. niezwiększania kwoty długu oraz utrzymania jego tendencji spadkowej. Skład wskazuje także, że na spełnienie ww. relacji wpłynie wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku, których wielkość będzie kształtować wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu danej jednostki samorządu terytorialnego przez najbliższe lata budżetowe (*tj. do roku 2025 włącznie*).

Skład Orzekający podkreśla również, że przy realizacji założeń przyjętych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy w szczególności mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w wielkościach nie niższych niż ustalono. Skład przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz jej wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym m.in. w zakresie realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Według założeń przyjętych przez Miasto w okresie 2020 – 2023 nadwyżki operacyjne prognozowane w danym roku stanowią, obok dochodów majątkowych, podstawowe źródło finansowania wydatków inwestycyjnych, zaś począwszy od 2024 roku wpływają również na wysokość prognozowanych nadwyżek budżetów w taki sposób, że umożliwiają spłatę długu Miasta bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych. Uwzględniając z kolei przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenie, że w latach 2020 – 2023 Miasto zamierza zrealizować szereg zadań majątkowych, w których znaczący udział stanowią zadania współfinansowane środkami europejskimi, Skład Orzekający podkreśla, że należy mieć na uwadze wykonanie tych zadań zgodnie z przyjętymi harmonogramami, w ustalonych terminach, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu ww. środków. W związku z powyższym, w ocenie Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy w opisanych wyżej obszarach, będzie wymagała bieżącego monitorowania, począwszy już od 2020 roku.

Skład Orzekający podkreśla także, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie 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 budżetu Miasta Łodzi na 2020 rok oraz z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2020-2040. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2020 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2020 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 237.329.306,00 zł. Jako źródła jego sfinansowania wskazano przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji komunalnych w wysokości 51.190.193,00 zł oraz z tytułu długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000,00 zł, a także wolne środki jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów, pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 86.139.113,00 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów - przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz przy założeniu, że uwzględnione zostaną uwagi do § 1 niniejszej uchwały - w ocenie Składu Orzekającego, w latach spłaty długu zaciąganego w 2020 roku, Miasto ma możliwość zachowania prawem przewidzianych ograniczeń w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w budżecie na 2020 rok.

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust.4 w związku z art. 246 ust.3 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 (tekst jednolity: Dz.U z 2019 r., poz. 1429 ze zm.).

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