

Uchwała Nr I/174/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 20 grudnia 2021 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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje

§ 1

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2022 – 2050.

§ 2

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2022 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi.

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 2022 - 2050, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz prognozy kwoty długu.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarto elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwotę długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 do projektu, dotyczący przedsięwzięć, został sporządzony, co do zasady, w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, że w latach 2022 – 2050 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie tym prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano bowiem w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, prognozując tzw. nadwyżki operacyjne.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi przyjęto założenie, że w 2022 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 282.761.401 zł oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu w kwocie 47.627.620 zł. W 2023 roku spłata zadłużenia będzie finansowana przychodami zwrotnymi oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2024-2026 - przychodami zwrotnymi, planowanymi nadwyżkami budżetu (pochodzącymi z planowanych do wypracowania nadwyżek operacyjnych) oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2027-2033 - planowanymi nadwyżkami operacyjnymi oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, a w latach 2034 -2040 - wyłącznie planowanymi nadwyżkami operacyjnymi.

Na koniec 2022 roku prognozuje się, że dług Miasta wyniesie 4.038.254.782 zł i będzie stanowił 80,52% dochodów planowanych na 2022 rok (*w tym dług, na który składają się przychody zwrotne wynikające z zaciągniętych w poprzednich latach kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, a także planowanych do zaciągnięcia w 2022 roku stanowi 73,27% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 7,25% dochodów ogółem*). Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w stosunku do przewidywanej kwoty długu na koniec 2021 roku, dług Miasta planowany na koniec 2022 roku jest wyższy o 243.504.979 zł. Natomiast najwyższa prognozowana kwota długu w całym okresie prognozy przypada na rok 2023, w którym zakłada się, że dług wyniesie 4.328.426.774 zł i będzie stanowił 86,68% dochodów ogółem prognozowanych na 2023 rok. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że prognozowana na koniec 2022 roku oraz na koniec 2023 roku kwota długu Miasta jest bardzo wysoka, a kolejne lata będą obciążone jego spłatą. Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na 2024-2025, w których to latach spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku, ponadto w latach 2026-2028 i 2031-2034 spłata przekracza 400.000.000,00 zł w każdym roku. Nadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu, spłata długu przekracza 500.000.000 także w roku 2033, a 400.000.000 w latach: 2022, 2023 i 2030.

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, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym. Wskazać również należy, że z objaśnień do projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, iż jednostka od 1 stycznia 2022 roku do wyliczenia relacji łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych do planowanych dochodów bieżących budżetu, ustalonej na lata 2022 – 2025 zastosuje wskaźnik obliczony dla ostatnich siedmiu lat.

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obciążenie budżetu Miasta Łodzi, w latach 2022–2040, z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Relację, o której mowa w ww. przepisie dla poszczególnych lat 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 siedmiu 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)
2022	14,77%	8,90%
2023	13,82%	7,95%
2024	12,83%	11,31%
2025	12,35%	11,70%
2026	9,15%	8,56%
2027	9,07%	8,70%
2028	9,86%	9,47%
2029	10,65%	7,62%
2030	11,68%	7,57%
2031	12,71%	7,64%
2032	13,70%	7,98%
2033	14,64%	7,82%
2034	15,54%	7,76%
2035	16,39%	5,21%
2036	17,20%	3,06%
2037	17,98%	1,15%
2038	18,73%	1,08%
2039	19,44%	1,01%
2040	20,13%	0,96%

Mając na względzie przedstawione dane Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025-2028 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach. Istotne znaczenie przy tym będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych na poziomach nie niższych od zakładanych, gdyż zdolność 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. Mając z kolei na uwadze prognozowane wielkości długu Miasta na koniec lat 2022-2024 i obciążenie spłatą tego długu lat następnych, w szczególności w okresie 2025-2028, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. utrzymania tendencji spadkowej począwszy od 2024 roku. Skład Orzekający wskazuje również, że na zapewnienie ww. relacji wpłynie wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku, których wielkość będzie kształtować wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu danej jednostki samorządu terytorialnego do roku 2025 włącznie. Ponadto przy realizacji zadań współfinansowanych

środkami zewnętrznymi należy mieć na uwadze ich wykonanie zgodnie z przyjętymi harmonogramami, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu otrzymanych środków.

W ocenie Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w podanym wyżej zakresie, będzie zatem wymagała bieżącego monitorowania począwszy od 2022 roku. Mając to na względzie Skład Orzekający podkreśla, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie 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 zobowiązania i mając to na względzie, 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 uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2022 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2022 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie dochodów i wydatków określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok ustalono, że planowany deficyt wyniesie 470.034.159 zł i będzie sfinansowany przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 190.032.599, długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000 zł, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.100.000 zł, wolnych środków w kwocie 176.901.560 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu w 2021 roku (wydzielony rachunek Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) w kwocie 2.000.000 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty długu, Miasto Łódź zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, oraz posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2022 rok.

Skład Orzekający podkreśla jednak, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią mają przychody zwrotne (niemalże 62% źródeł pokrycia deficytu), podlegające spłacie w kolejnych latach budżetowych. W związku z tym aktualne pozostają uwagi Składu Orzekającego wyrażone w § 1 niniejszej uchwały, w tym odnoszące się do lat 2025-2028, w których wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że środki pieniężne pochodzące z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych będą mogły stanowić źródło finansowania planowanego deficytu budżetu 2022 roku w wysokości 2.000.000 zł wówczas, gdy nie zostaną one wykorzystane w budżecie 2021 roku. W przeciwnym wypadku konieczne będzie przeprowadzenie ponownej analizy w zakresie źródeł finansowania planowanego deficytu na 2022 rok.

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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm.).

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