

Uchwała Nr I/21/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 lutego 2017 roku

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

Na podstawie art. 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2016 roku Dz.U. poz. 1870 ze zm.), w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2016 roku Dz.U. poz. 561), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje się prawidłowość prognozy kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2017-2040, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu .

§2

Opiniuje się pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość sfinansowania w 2017 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 2017 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

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

Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2017 - 2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej. Z prognozy wynika, że latach 2017-2022 planowana nadwyżka operacyjna winna ukształtować się w przedziale od 264,4 mln do 339,9 mln zł. Począwszy od 2022 roku założono dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki.

Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2017 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie: 2.899,7 mln zł, co stanowi 76,6% w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu 2017 roku. Skład Orzekający zauważa, że kwota długu wzrasta o 106 mln zł, w porównaniu do prognozowanej wysokości długu na koniec roku 2016. W przedłożonej do zaopiniowania prognozie przyjęto założenie, że w roku 2017 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z przychodów zwrotnych tj. kredytu planowanego do zaciągnięcia na rynku krajowym. W roku 2018 spłata długu Miasta planowana jest do sfinansowania przede wszystkim z przychodów zwrotnych, jak również z wolnych środków z lat ubiegłych. W latach 2019-2021 założono, że podstawowym źródłem sfinansowania spłaty długu pozostają nadal środki z planowanych do zaciągnięcia kredytów, a ich uzupełnienie stanowią planowane nadwyżki budżetowe. W roku 2022, dług Miasta, w przeważającej części zostanie spłacony środkami pochodzącymi z planowanej do uzyskania nadwyżki budżetowej. W prognozie założono także, że począwszy od 2023 roku jedyne źródło finansowania spłaty długu Miasta, stanowią będą planowane nadwyżki budżetowe. Jak wynika z prognozy w latach 2017-2022 na spłatę długu Miasta przewidziano zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych (*kredytów na rynku krajowym*) w wysokości 1.137,7 mln zł. Środki planowane do pozyskania z kredytów w ww. wysokości stanowią, w tych latach, 74,2% łącznej kwoty zaplanowanych rozchodów ustalonych na poziomie 1.532,2 mln zł. Istotne zmniejszenie kwoty długu przewidziano od roku 2022.

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 relacji z trzech poprzedzających lat - dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Z montażu finansowego przyjętego w prognozie wynika, że w roku 2017- 2020 środki uzyskane z tytułu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną przede wszystkim na finansowanie wydatków majątkowych.

W latach 2020-2022 oraz w latach 2024-2026 przewiduje się, że faktyczne obciążenie budżetu Miasta spłatą długu wraz z wydatkami na odsetki i dyskonto (*tj. z pominięciem wyłączeń, przyjętych dla wyliczenia wskaźników, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych*) – ukształtuje się na bardzo wysokim poziomie ponad 411 mln zł, przy czym najwyższe obciążenie budżetów z tego tytułu planuje się w roku 2021 i 2025 odpowiednio: 444,6 mln zł oraz 445,2 mln zł. W celu sfinansowania spłaty długu konieczna jest pełna realizacja zaplanowanych nadwyżek budżetowych, które *de facto* powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetu.

W ocenie Składu wskaźniki jednoroczne ustalane na podstawie art. 243 - *stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu* - wynikające z prognozy Miasta, założono na wysokim poziomie. W latach 2018 -2020 wskaźnik ten oscyluje na poziomie 10 %, natomiast w roku 2017 oraz w roku 2021 i w latach następnych przyjmuje wartość wyższą od tego wskaźnika. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego, w sposób istotny wpływa zarówno nadwyżka operacyjna jak i wielkość dochodów ze sprzedaży majątku. Wielkości te (łącznie) ustalone zostały w prognozie na wysokim poziomie: 411,9 mln zł w roku 2017, zaś w latach 2018-2022 w przedziale od 374,4 mln zł do 429,9 mln zł, a w latach 2023-2026 w przedziale od 444,6 mln zł do 507,6 mln zł.

Miasto wprawdzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2020-2022 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych, ponadto w latach tych i roku 2019 wskaźnik spłaty długu Miasta oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego - w

podanym okresie różnica pomiędzy wskaźnikami kształtuje się na poziomie poniżej 1% - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego, w ocenie Składu Orzekającego, ustalona w prognozie Miasta możliwość spłaty długu w latach 2019 - 2022 obciążona jest dużym ryzykiem. W celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest osiągnięcie wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od założonego w prognozie. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć również wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto, w tym także w formie dofinansowania przedsięwzięć majątkowych. Zatem, w zmianach prognozy winny zostać ocenione skutki, wynikające z planowanej formy finansowania projektów planowanych do realizacji przy udziale środków z budżetu UE. W ocenie Składu Orzekającego jednymi z najistotniejszych elementów wpływających na wielkości przyjęte w prognozie finansowej Miasta, są prawidłowo opracowane harmonogramy finansowania przedsięwzięć majątkowych, które winny uwzględniać zaciągnięte, jak i planowane do zaciągnięcia zobowiązania. W konsekwencji, zdaniem Składu Orzekającego, określenie wysokości limitu zobowiązań wynikające z prognozy, winno zostać ściśle powiązane z procesem przygotowania inwestycji. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków dla przedsięwzięcia nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna dokonana na podstawie udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi upoważnienia dla Prezydenta Miasta Łodzi do zaciągania zobowiązań w ramach ustalonego dla przedsięwzięcia wysokości limitu zobowiązań - rodzi takie skutki.

Z uwagi na poczynione wyżej ustalenia, Skład Orzekający wskazuje na potrzebę bieżącego monitorowania założeń przyjętych w prognozie i na tej podstawie wprowadzenia ewentualnych zmian, w celu zapewnienia spełnienia przez Miasto reguł fiskalnych, wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Skład Orzekający odnotowuje, że w latach 2015-2016 - w trakcie danego roku budżetowego - dokonywano zmian w zakresie włączenia do przychodów budżetu wolnych środków stanowiących nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W roku 2015 dokonano zwiększenia przychodów z tytułu wolnych środków z lat ubiegłych na poziomie 147,5 mln zł, a w roku 2016 w wysokości 197,4 mln zł. W ocenie Składu Orzekającego, 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, zdaniem Składu jest zasadne w świetle powyższych ustaleń i powinno stanowić podstawę do zmniejszenia wysokości planowanych do zaciągnięcia w roku 2017 przychodów z tytułu kredytów, a tym samym obniżenia kwoty planowanego długu.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje, że decyzje organów Miasta dotyczące zaciągania zobowiązań w zakresie wydatków majątkowych jak i długu, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta i poprzedzane dodatkowymi analizami. Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane ze spłatą zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia przez Miasto długu.

Skład Orzekający ocenił prawidłowość prognozy kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie, a przede wszystkim fakt, że kwota długu Miasta wzrasta - postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §2 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2017 rok oraz prognozy kwoty długu

stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2017 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie Miasta na 2017 rok wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 133.686.811 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu na rynku krajowym w wysokości 102.900.332 zł, pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 3.057.657 zł, wolnymi środkami jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 27.728.822 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 2017 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. 2 i 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 (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.

