



Uchwała Nr I/178/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 16 grudnia 2019 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 2019r., poz. 2137) 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 2019r., poz.869 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2020 – 2040.

§2

Opiniuje się 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 projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2020 – 2040 oraz dane ujęte w projekcie uchwały budżetowej Miasta na 2020 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, w tym kwota długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 dotyczący przedsięwzięć sporządzony został, co do zasady, w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Analiza przedłożonych dokumentów wskazuje, że wielkości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2020 rok, w kwocie 1.036.327.915,00 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich stanowią 567.552.558,00 zł (54,77% wydatków majątkowych). Dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje planuje się w wysokości

336.942.193,00 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 334.652.993,00 zł. Wydatki majątkowe z udziałem środków europejskich prognozuje się również w latach 2021 - 2023, łącznie w wysokości 1.119.702.546,00 zł (*co stanowi 60,96% łącznego planu wydatków majątkowych przewidzianych do realizacji w tych latach, który prognozuje się na kwotę 1.836.806.328,00 zł*), a dochody majątkowe z tytułu dotacji na zadania z udziałem środków europejskich założono w ww. okresie w wysokości 593.250.274,00 zł.

Z przyjętych w projekcie założeń wynika także, że dochody ze sprzedaży majątku prognozuje się uzyskać w każdym roku objętym projektem prognozy, 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 na dany rok.

Stosownie do danych wynikających z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta oraz projektu uchwały budżetowej na 2020 rok, 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 również przyjęto, że dług ten zostanie pokryty przychodami zwrotnymi, prognozowanymi w kwocie 345.108.941,00 zł, w tym na spłatę długu: 301.440.927,00 zł. Z kolei dla lat 2022 - 2023 założono, że źródłem finansowania długu będą zarówno przychody zwrotne (*prognozowane łącznie w tych latach w kwocie 219.329.671,00 zł*), jak i nadwyżki budżetów, które powstaną z wypracowanych nadwyżek operacyjnych. W kolejnych latach, począwszy od 2024 roku nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych, a na spłatę długu zostaną przeznaczone nadwyżki budżetów, na wysokość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Miasto zamierza wypracować w każdym roku objętym prognozą. Natomiast 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*).

Najwyższe zadłużenie Miasta Łodzi prognozowane jest na koniec 2020 roku. W ocenie Składu Orzekającego prognozowana kwota długu Miasta będzie bardzo wysoka, bowiem wyniesie 3.605.888.919,00 zł, stanowiąc 73,14% planowanych dochodów ogółem na ten 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 2020 roku stanowi 63,81% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 9,33% 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 XVI/677/19 z 20.11.2019r.*). W kolejnych latach założono tendencję spadkową kwoty długu, przede wszystkim od 2024 roku (*w okresie 2021 - 2023 dług Miasta wprawdzie maleje, jednak nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, przekraczając 3.000.000.000,00 zł w każdym roku*). Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że spłata długu, który Miasto prognozuje zaciągnąć w roku 2020, a także 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 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 projektem prognozy 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%	8,60%
2021	12,59%	10,14%
2022	12,23%	10,18%
2023	12,61%	9,69%
2024	12,94%	10,30%
2025	12,84%	10,77%
2026	13,44%	10,38%
2027	13,85%	10,37%
2028	14,12%	9,70%
2029	14,10%	7,94%
2030	13,91%	5,38%
2031	13,68%	3,65%
2032	13,45%	1,86%
2033	13,19%	1,22%
2034	12,92%	0,90%
2035	12,62%	0,85%
2036	12,30%	0,80%
2037	11,96%	0,75%
2038	11,59%	0,70%
2039	11,21%	0,65%
2040	10,80%	0,63%

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały 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 – 2025 i wynosi od 2,45% do 2,07%. W pozostałych latach objętych projektem prognozy różnica między wskaźnikami przekracza 3%.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający zauważa, że założenia przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej będą wymagały pełnego osiągnięcia projektowanych 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 również na przyjęte w projekcie założenia dotyczące wielkości długu Miasta planowanego na koniec 2020 roku, a także prognozę w zakresie długu przyjętą na lata 2021-2023, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. niezwiększania kwoty długu oraz utrzymania jego tendencji spadkowej. Skład Orzekający wskazuje także, 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 przez najbliższe lata budżetowe (tj. do roku 2025 włącznie).

Skład Orzekający podkreśla również, że przy realizacji założeń ustalonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy w szczególności mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w wielkościach nie niższych niż przyjęte w projekcie. Skład przypomina przy tym, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz jej wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym m.in. w zakresie realizacji projektowanych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Uwzględniając natomiast przyjęte w projekcie założenie, że w latach 2020 – 2023 Miasto zamierza zrealizować szereg zadań majątkowych, w których znaczący udział stanowią zadania współfinansowane środkami europejskimi, Skład Orzekający wskazuje, 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 przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy założeń, w ww. obszarach, będzie wymagała bieżącego monitorowania 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.

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 którą 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 poczynioną analizę, 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 2020 rok oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. 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 projekcie uchwały budżetowej na 2020 rok 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 projekcie budżetu na 2020 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 2019r., poz. 1429).

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