

**Uchwała Nr I/152/2020**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 15 grudnia 2020 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 2019 r., 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. Anna Kaźmierczak | - członek        |
| 3. Tomasz Karwicki  | - członek        |

**uchwała, co następuje:**

**§1**

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2021 – 2048.

**§2**

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2021 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 2021 – 2048 oraz dane ujęte w projekcie uchwały budżetowej Miasta na 2021 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.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2021 – 2048 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, prognozując nadwyżki operacyjne budżetu.

W projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta najwyższy plan wydatków majątkowych ustalono na 2021 rok, w kwocie 1.069.602.950,00 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich stanowią 664.855.774,00 zł (*62,15% wydatków majątkowych*). Dochody majątkowe z tytułu dotacji na zadania realizowane z udziałem środków europejskich planuje się na kwotę 350.068.352,00 zł. Realizację wydatków majątkowych z udziałem środków europejskich zakłada się również w latach 2022 - 2023, łącznie w kwocie 738.488.153,00 zł (*co stanowi 61,77% łącznego planu wydatków majątkowych przewidzianych do realizacji w tych latach, który prognozuje się na kwotę 1.195.524.691,00 zł*). Dochody majątkowe z tytułu dotacji na zadania z udziałem środków europejskich w okresie 2022-2023 prognozuje się w wysokości 438.454.430,00 zł. Z powyższego wynika, że przyjęte do realizacji zadania majątkowe z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej mają znaczący udział w wydatkach majątkowych prognozowanych do wykonania, w szczególności w roku 2021 oraz w okresie 2022-2023.

Z przyjętych w projekcie założeń wynika także, że dochody ze sprzedaży majątku prognozuje się uzyskać w każdym roku objętym projektem prognozy. W 2021 roku zaplanowano dochody z ww. tytułu w kwocie 100.715.230,00 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 2021 rok, zobowiązania zaliczane do długu jednostki, wynikające z wyemitowanych w latach poprzednich obligacji, a także z zaciągniętych kredytów i pożyczek, w roku 2021 sfinansowane zostaną przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych planowanymi do zaciągnięcia w wysokości 418.000.000,00 zł, w tym na spłatę długu w kwocie 302.051.227,00 zł, a w pozostałej części na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Dla roku 2022 przyjęto, że dług spłacany rozchodami budżetu będzie pokryty przychodami zwrotnymi w wysokości 282.633.068,00 zł. W okresie 2023 - 2026 założono, że źródłem sfinansowania tego długu będą zarówno przychody zwrotne (*prognozowane w tych latach łącznie w kwocie 390.928.854,00 zł*), jak i nadwyżki budżetów, które powstaną z wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Począwszy od 2027 roku do 2040 roku, do którego przyjęto prognozę kwoty długu, nie zakłada się zaciągania przychodów zwrotnych, a dług spłacany rozchodami zostanie pokryty nadwyżkami budżetów, na wysokość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Miasto zamierza wypracować w każdym roku objętym prognozą. Z kolei dług wynikający z umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego spłacany będzie w formie wydatków majątkowych budżetu w okresie 2021 – 2033. Kwoty wydatków majątkowych dotyczące tych zobowiązań uwzględniono w

załączniku nr 1, a także w załączniku nr 2 do projektu wieloletniej prognozy finansowej, jako przedsięwzięcia o charakterze majątkowym.

Na koniec 2021 roku prognozuje się, że dług Miasta wyniesie 3.894.749.802,00 zł i będzie stanowił 74,90% dochodów planowanych na 2021 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 2021 roku stanowi 66,99% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 7,90% dochodów ogółem). Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w stosunku do przewidywanej kwoty długu na koniec 2020 roku (dane na podstawie Uchwały Nr XXXIII/1098/ Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 2 grudnia 2020 roku w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie Miasta Łodzi na 2020 rok), dług Miasta planowany na koniec 2021 roku jest wyższy o 168.861.883,00 zł. Natomiast najwyższa prognozowana kwota długu w całym okresie prognozy przypada na rok 2022, w którym zakłada się, że dług wyniesie 3.913.681.821,00 zł i będzie stanowił 74,02% dochodów ogółem prognozowanych na 2022 rok. Począwszy od 2023 roku założono, że dług Miasta nie będzie się zwiększał, w tym przede wszystkim od 2026 roku (w okresie 2021 – 2025 dług Miasta wprawdzie maleje, jednak nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, przekraczając 3.000.000.000,00 zł w każdym roku). Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że prognozowana na koniec 2021 roku oraz na koniec 2022 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 2022 - 2028, w których to latach spłata przekracza 400.000.000,00 zł w każdym roku, przy czym w roku 2025 spłata przekracza 500.000.000,00 zł. Nadto, przy uwzględnieniu także długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu w latach 2024 – 2026 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)
2021	14,59%	8,92%

2022	13,57%	10,04%
2023	13,34%	9,17%
2024	13,73%	10,68%
2025	14,10%	10,86%
2026	11,54%	8,86%
2027	11,48%	9,39%
2028	11,71%	8,84%
2029	11,89%	8,05%
2030	11,82%	6,89%
2031	11,67%	5,79%
2032	11,45%	5,59%
2033	11,22%	5,22%
2034	10,96%	3,62%
2035	10,68%	2,25%
2036	10,37%	1,33%
2037	10,04%	0,86%
2038	9,69%	0,80%
2039	9,32%	0,75%
2040	8,92%	0,72%

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazano, że w latach 2021 – 2040 obciążenie budżetu Miasta 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 2026 – 2028 i wynosi odpowiednio: 2,68%, 2,09% i 2,87%. W pozostałych latach objętych projektem prognozy różnica między wskaźnikami przekracza 3%.

Dokonując oceny przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta, Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia w nim przyjęte będą wymagały pełnego osiągnięcia projektowanych wskaźników jednorocznych (*poz. 8.1 załącznika nr 1*) w każdym roku objętym prognozą, w celu dokonywania spłaty długu Miasta z zachowaniem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zważywszy również na prognozowane wielkości długu Miasta na koniec 2021 roku oraz na koniec 2022 roku i obciążenie spłatą tego długu lat następnych, w szczególności w okresie 2026-2028, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. niezwiększania jego wielkości – co założono począwszy od 2023 roku - oraz utrzymania 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 do roku 2025 włącznie.

Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla również, że istotne znaczenie będzie miało wykonanie w poszczególnych latach prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących

nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Zdolność bowiem 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. Ponadto, Skład Orzekający wskazuje również, że przy realizacji prognozowanych do wykonania w latach 2021 – 2023 zadań majątkowych, w których znaczący udział stanowią zadania współfinansowane środkami europejskimi, należy mieć na uwadze ich wykonanie zgodnie z przyjętymi harmonogramami, w ustalonych terminach, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu ww. 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 2021 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 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 2021 rok oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2021 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 2021 rok wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 293.394.375,00 zł. Jako źródła jego sfinansowania wskazano przychody zwrotne z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 115.948.773,00 zł, długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000,00 zł oraz długoterminowej pożyczki w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.100.000,00 zł, a także: wolne środki jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 24.704.325,00 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu w 2020 roku - na wydzielonym rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości 51.641.277,00 zł.

Z powyższego wynika, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią przychody zwrotne (niemalże 74% źródeł pokrycia deficytu). W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że w kolejnych latach budżetowych konieczne będzie

zapewnienie spłaty długu zaciąganego w 2021 roku na pokrycie planowanego deficytu zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że środki pieniężne pochodzące z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych mogą stanowić źródło finansowania planowanego deficytu budżetu 2021 roku w wysokości 51.641.277,00 zł wówczas, gdy nie zostaną one wykorzystane w budżecie 2020 roku. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w przeciwnym wypadku konieczne będzie przeprowadzenie ponownej analizy w zakresie źródeł finansowania planowanego deficytu przyjmowanego na 2021 rok. Jednocześnie Skład wskazuje, że z dodatkowych informacji przekazanych Izbie w dniu 2.12.2020r. przez Skarbnika Miasta Łodzi (pismo znak: DFP-Bd-II.3024.230.2020) wynika, że w 2020 roku Miasto otrzymało z ww. Funduszu środki w kwocie 93.500.000,00 zł, z których do realizacji w 2020 roku przeznaczono kwotę 41.858.723,00 zł, a do wykorzystania w 2021 roku pozostała kwota 51.641.277,00 zł. Z Uchwały Nr XXXIII/1098/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 2 grudnia 2020 roku w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie Miasta Łodzi na 2020 rok wynika, że środki z ww. Funduszu zostały ujęte w uchwale budżetowej Miasta na 2020 rok w wysokości 41.858.723,00 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów - przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz przy założeniu, że uwzględnione zostaną ww. uwagi, jak również uwagi zawarte w § 1 niniejszej uchwały - w ocenie Składu Orzekającego, w latach spłaty długu zaciąganego w 2021 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 2021 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.