

Uchwała Nr I/11/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 stycznia 2021 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Tomasz Karwicki | członek |

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łodzi.

§ 2

Opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2021 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 2021 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przyjętej na lata 2021 - 2048, w tym prognozy kwoty długu na lata 2021 - 2040.

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 2021 – 2048 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 2021 planuje się, że nadwyżka operacyjna wyniesie 275.423.518,00 zł. Następnie dla lat 2022, 2024 i 2026 – 2034 przyjęto tendencję wzrostową nadwyżek operacyjnych. Założono również, że w latach 2029 - 2041 nadwyżki operacyjne będą przekraczały 400.000.000,00 zł. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę na znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej w roku 2022, w którym prognozuje się ją w wysokości 324.823.098,00 zł (*wzrost o 17,94% w stosunku do nadwyżki operacyjnej zaplanowanej na 2021 rok*).

Z założeń uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika również, że najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2021 rok - w kwocie 1.070.219.054,00 zł, przy czym najwyższy udział w tych wydatkach stanowią wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich, planowane w wysokości 628.634.517,00 zł (*58,74% wydatków majątkowych*). Dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje planuje się w 2021 roku w wysokości 351.520.679,00 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 345.467.491,00 zł. Wydatki majątkowe z udziałem środków europejskich prognozuje się także w latach 2022 - 2023, łącznie w wysokości 797.573.804,00 zł (*co stanowi 63,23% łącznego planu wydatków majątkowych przewidzianych do realizacji w tych latach, który prognozuje się na kwotę 1.261.465.847,00 zł*), a dochody majątkowe z tytułu dotacji na zadania z udziałem środków europejskich założono w ww. okresie w wysokości 450.730.195,00 zł. W wieloletniej prognozie finansowej Miasta zakłada się również uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w każdym roku objętym prognozą, przy czym w 2021 roku zaplanowano z tego tytułu 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, w latach 2025 - 2027 - po 60.000.000,00 zł, w latach 2028 - 2034 - po 50.000.000,00 zł, w latach 2035 - 2037 - po 30.000.000,00 zł. W dalszych latach prognozowana wielkość dochodów z powyższego tytułu wynosi 20.000.000,00 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 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 zostanie sfinansowany przychodami zwrotnymi w wysokości 282.633.068,00 zł. W okresie 2023 - 2026 założono, że źródłem finansowania tego długu będą zarówno przychody zwrotne, jak i nadwyżki budżetów, na których wielkość wpływ będą miały prognozowane do uzyskania nadwyżki operacyjne. Ogółem w okresie 2021 - 2026 Miasto prognozuje zaciągnięcie przychodów zwrotnych wpływających na dług w wysokości 1.332.204.196,00 zł, w tym kwotę 998.494.782,00 zł przewidziano na spłatę zadłużenia. Począwszy od 2027 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 2021 – 2033. Kwoty wydatków majątkowych dotyczące ww. zobowiązań uwzględnione zostały w załączniku nr 1, a także w załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej, jako przedsięwzięcia o charakterze majątkowym.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w pierwszych latach objętych prognozą (*okres 2021 - 2025*) jest bardzo wysokie i wynosi: w 2021 roku - 3.894.749.802,00 zł, w 2022 roku - 3.963.782.823,00 zł, w 2023 roku - 3.754.244.479,00 zł, w 2024 roku - 3.451.582.195,00 zł, w 2025 roku - 3.158.948.394,00 zł. Najwyższe zadłużenie prognozowane jest na 2022 i stanowi 74,70% dochodów ogółem prognozowanych na 2022 rok. Z kolei najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada na 2021 rok, w którym dług stanowi 74,98% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. W roku 2021 na dług Miasta przypadają: a) przychody zwrotne wynikające z zaciągniętych w poprzednich latach kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, a także planowanych do zaciągnięcia w 2021 roku, co łącznie daje kwotę: 3.483.456.542,00 zł, stanowiąc 67,06% dochodów ogółem 2021 roku, b) umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 411.293.260,00 zł, która to część długu stanowi 7,92% dochodów ogółem. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w stosunku do przewidywanego stanu długu na koniec 2020 roku, dług Miasta planowany na koniec 2021 roku jest wyższy o 168.861.883,00 zł (*dane w zakresie długu na podstawie Uchwały nr XXXIV/1110/20 z 23 grudnia 2020 roku*). W latach następujących po 2022 roku, założono zmniejszenie wielkości kwoty długu, który począwszy od 2026 roku, w każdym kolejnym roku, będzie kształtował się poniżej 3.000.000.000,00 zł. Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na 2022 - 2029, 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. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu, w roku 2021 spłata długu przekracza 400.000,00 zł, a w latach 2024 – 2027 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)
2021	14,59%	8,92%
2022	13,51%	10,05%
2023	13,30%	9,23%
2024	13,68%	10,74%
2025	14,08%	10,94%
2026	11,49%	8,95%
2027	11,43%	9,52%
2028	11,65%	8,92%
2029	11,84%	8,14%
2030	11,75%	7,19%
2031	11,60%	6,11%
2032	11,38%	5,92%
2033	11,14%	5,53%
2034	10,89%	3,89%
2035	10,61%	2,32%
2036	10,30%	1,35%
2037	9,97%	0,86%
2038	9,62%	0,80%
2039	9,25%	0,75%
2040	8,85%	0,72%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto wykazało, że w latach 2021 – 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: 2024 oraz 2026 - 2028 i wynosi odpowiednio: 2,94%, 2,54%, 1,91%, 2,73%. 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 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 2022 - 2029, 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.

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. 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 nadwyżki operacyjne, począwszy od 2027 roku, wpływają na wysokość prognozowanych nadwyżek budżetów w taki sposób, że umożliwiają spłatę długu Miasta bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych. 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 związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że realizacja założeń przyjętych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy w opisanych wyżej obszarach, będzie wymagała bieżącego monitorowania, a 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 2021 rok oraz z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2021 - 2048. 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 budżecie 2021 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 306.659.627,00 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, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.100.000,00 zł, a także wolne środki z lat ubiegłych w kwocie 37.969.577,00 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu w 2020 roku (pozostałe na wydzielonym rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) w kwocie 51.641.277,00 zł.

Z powyższego wynika, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią przychody zwrotne (70,78% 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.

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 Miasto Łódź 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 2021 rok.

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

Stosownie do art. 230 ust.4 w zw. 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 2020 r., poz. 2176).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Roman Drozdowski