

**Uchwała Nr I/159/2022**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 19 grudnia 2022 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 2022 r., poz. 1668) 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 2022 r. poz. 1634 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 2023–2050.

**§ 2**

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2023 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 2023–2050.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy 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 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Wielkości przyjęte w prognozie i 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 2023–2050 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2024–2050 jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Natomiast dla 2023 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (deficyt operacyjny) na poziomie 45.528.091 zł. zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu wolnych środków. Przy powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę, że wprawdzie obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość ustalenia deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce takie działanie jest niekorzystne dla jednostki i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności, tj. w części bieżącej budżetu. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający wskazuje również, że przy założeniu na 2023 rok deficytu operacyjnego, w roku 2024 Miasto prognozuje osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w wysokości 102.419.844 zł. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżki operacyjnej w tej wysokości będzie wymagało konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi przyjęto założenie, że w 2023 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 267.217.310 zł oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu w kwocie 46.457.940 zł. W 2024 roku spłata zadłużenia będzie finansowana przychodami zwrotnymi oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2025-2027 - przychodami zwrotnymi, planowanymi nadwyżkami budżetu (pochodzącymi z planowanych do wypracowania nadwyżek operacyjnych) oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2028-2033 - planowanymi nadwyżkami operacyjnymi oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, a w latach 2034-2040 - wyłącznie planowanymi nadwyżkami operacyjnymi.

Na koniec 2023 roku prognozuje się, że dług Miasta wyniesie 4.673.012.919 zł i będzie stanowił 86,41% dochodów planowanych na 2023 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 2023 roku stanowi 80,54% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 5,87% dochodów ogółem)*. Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w stosunku do przewidywanej kwoty długu na koniec 2022 roku, dług Miasta planowany na koniec 2023 roku jest wyższy o 636.624.750 zł. Natomiast najwyższa prognozowana kwota długu w całym okresie prognozy przypada

na rok 2024, w którym zakłada się, że dług wyniesie 4.715.181.074 zł i będzie stanowił 96,30% dochodów ogółem prognozowanych na 2024 rok. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że prognozowana na koniec 2023 roku oraz na koniec 2024 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 lata: 2024, 2025, 2033 i 2034, w których to latach spłata przekracza 600.000.000 zł w każdym roku, w latach: 2023, 2031, 2032, 2035 - spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku, a w latach: 2026-2028 - spłata przekracza 400.000.000 w każdym roku. Nadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu, spłata długu przekracza 600.000.000 także w roku 2032, 500.000.000 w latach: 2026 i 2028, a 400.000.000 w 2029 roku.

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.

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obciążenie budżetu Miasta Łodzi, w latach 2023–2040, 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)
2023	14,61%	10,89%
2024	13,33%	12,84%
2025	12,54%	12,35%
2026	8,89%	8,70%
2027	8,64%	8,12%
2028	9,18%	8,95%
2029	8,63%	7,15%
2030	9,71%	6,38%
2031	10,74%	8,17%
2032	11,56%	9,53%
2033	12,23%	10,02%
2034	12,77%	10,00%
2035	13,30%	8,06%
2036	13,80%	5,59%
2037	14,27%	2,84%
2038	14,73%	1,74%
2039	15,16%	1,24%
2040	15,57%	0,99%

Mając na względzie przedstawione dane Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2024-2028 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 począwszy od 2024 roku na poziomach nie niższych od zakładanych. Mając z kolei na uwadze prognozowane wielkości długu Miasta na koniec lat 2023-2024 i obciążenie spłatą tego długu lat następnych, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. utrzymania tendencji spadkowej począwszy od 2025 roku. Skład Orzekający wskazuje również, że na zapewnienie ww. relacji wpłynie wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

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 2023 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 2023 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2023 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 2023 rok ustalono, że planowany deficyt wyniesie 873.914.381 zł i będzie sfinansowany przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 581.782.690 zł, długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000 zł, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.300.000 zł, wolnych środków w kwocie 190.831.691 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 2023 rok.

Skład Orzekający podkreśla jednak, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowić mają przychody zwrotne (ponad 78% 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 2024-2028, w których wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

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 2022 r., poz. 902).

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