

Uchwała Nr I/21/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 17 lutego 2022 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 art. 230 ust. 4 oraz art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305 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 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 pozytywnie z uwagami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2022–2040.

§ 2

Opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2022 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 2022 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2022-2050, w tym prognozy kwoty długu na lata 2022-2040.

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 2022–2050 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 2022 planuje się, że nadwyżka operacyjna wyniesie 185.547.644,00 zł, a w kolejnych latach przyjęto jej wzrost, do poziomu 2.039.610.091,00 zł w roku 2050.

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 2022 sfinansowane zostaną przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych planowanymi do zaciągnięcia w wysokości 472.794.000,00 zł, w tym na spłatę długu w kwocie 282.761.401,00 zł, a w pozostałej części na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Dla roku 2023 przyjęto, że dług spłacany rozchodami budżetu zostanie sfinansowany przychodami zwrotnymi w wysokości 258.214.922,00 zł. W latach 2024-2027 założono, że źródłem finansowania spłaty tego długu będą zarówno przychody zwrotne, jak i nadwyżki budżetów, na których wielkość wpływ będą miały prognozowane do uzyskania nadwyżki operacyjne. Ogółem w okresie 2022-2027 Miasto prognozuje zaciągnięcie przychodów zwrotnych wpływających na dług w wysokości 1.609.316.373,00 zł, w tym kwotę 999.172.845,00 zł przewidziano na spłatę zadłużenia. Począwszy od 2028 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. Ponadto w latach 2022-2033 dług Miasta - w części składającej się z zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań wynikających 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 - będzie spłacany w formie wydatków majątkowych. W załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej ujęto przedsięwzięcia, których dotyczą ww. zobowiązania.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w pierwszych latach objętych prognozą (okres 2022-2027) jest bardzo wysokie i wynosi: w 2022 roku - 4.038.254.782,00 zł, w 2023 roku - 4.310.807.771,00 zł, w 2024 roku - 4.097.441.875,00 zł, w 2025 roku - 3.811.235.880,00 zł, w 2026 roku - 3.549.822.588,00 zł, w 2027 - 3.279.911.986,00 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2023 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada również na 2023 rok, w którym dług stanowi 85,77% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na 2022 rok dług Miasta obejmuje: a) przychody zwrotne wynikające z kredytów, pożyczek i obligacji, zaciągniętych i wyemitowanych w poprzednich latach, a także planowanych do zaciągnięcia i wyemitowania w 2022 roku, w łącznej kwocie 3.674.589.142,00 zł, stanowiącej 72,90% planowanych w 2022 roku dochodów ogółem, b) umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 363.665.640,00 zł, która to część długu stanowi 7,22% dochodów ogółem. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w stosunku do przewidywanego stanu długu na koniec 2021 roku, dług Miasta planowany na koniec 2022 roku jest wyższy o 243.504.979,00 zł. Dopiero od 2024 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2028 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 lata 2024-2028 i na lata 2030-2034, w których spłata przekracza 400.000.000,00 zł w każdym roku, przy czym w latach 2024-2025 spłata przekracza 500.000.000,00 zł w każdym roku. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu, w latach 2022-2023 spłata długu przekracza 400.000,00 zł w każdym roku, a w 2033 roku spłata długu przekracza 500.000.000,00 zł.

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. Wskazać również należy, że Miasto Łódź - jak wynika z objaśnień do Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2022-2050 - do wyliczenia relacji łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych do planowanych dochodów bieżących budżetu, ustalonej na lata 2022-2025, zastosowało od 1 stycznia 2022 roku wskaźnik obliczony dla ostatnich siedmiu lat.

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 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)
2022	15,00%	8,88%
2023	13,99%	7,96%
2024	13,00%	11,33%
2025	12,51%	11,72%
2026	9,31%	9,06%
2027	9,23%	8,30%
2028	10,01%	9,56%
2029	10,57%	7,71%
2030	11,65%	7,78%
2031	12,68%	7,72%
2032	13,67%	8,25%
2033	14,61%	8,21%
2034	15,51%	8,09%
2035	16,36%	5,41%
2036	17,17%	3,34%
2037	17,95%	1,24%
2038	18,70%	1,08%
2039	19,41%	1,01%
2040	20,10%	0,96%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto wykazało, że w latach 2022-2040 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. Jednak Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025-2028 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie założenia wymagają pełnej realizacji założeń prognozowanych wskaźników jednorocznych 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 lat 2022-2027 i obciążenie spłatą tego długu lat następnych, w szczególności w okresie 2022-2029 i 2030-2034, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. niezwiększania jego wielkości, co założono począwszy od 2024 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 2028 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 2022–2023 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 2022 rok oraz z uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2022-2050. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2022 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2022 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 515.641.459,00 zł. Jako źródła jego sfinansowania wskazano przychody zwrotne z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 190.032.599,00 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 222.508.860,00 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu w 2021 roku (pozostałe na wydzielonym rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) w kwocie 2.000.000,00 zł.

Z powyższego wynika, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią przychody zwrotne (56,46% źródeł pokrycia deficytu). W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że w kolejnych latach budżetowych konieczne będzie zapewnienie spłaty długu zaciąganego w 2022 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 2022 rok.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku 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 ze zm.).

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