

Uchwała Nr I/11/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 26 stycznia 2023 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 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2023–2040.

§ 2

Opiniuje 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 uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2023 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2023-2050, w tym prognozy kwoty długu na lata 2023-2040.

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 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) o 34.712.677 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 na poziomie wynoszącym 95.368.205 zł, z tendencją rosnącą w dalszych latach. W ocenie Składu Orzekającego realizacja zaplanowanych nadwyżek operacyjnych - które według założeń przyjętych przez Miasto, począwszy od 2028 roku, wpływają na wysokość prognozowanych nadwyżek budżetów w taki sposób, że umożliwiają spłatę długu bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych - będzie wymagała konsekwentnych działań celem wykonania założonego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

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 2023 sfinansowane zostaną 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. Ogółem w okresie 2023-2027 Miasto prognozuje zaciągnięcie przychodów zwrotnych wpływających na dług w wysokości 2.119.746.858 zł, w tym w kwocie 1.248.397.454 zł z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia. Począwszy od 2028 roku nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w pierwszych latach objętych prognozą (okres 2023-2028) jest bardzo wysokie i wynosi: w 2023 roku - 4.773.012.919 zł, w 2024 roku - 4.815.982.713 zł, w 2025 roku - 4.725.828.070 zł, w 2026 roku - 4.573.881.272 zł, w 2027 roku - 4.363.229.896 zł, w 2028 - 4.009.511.399 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2024 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada również na 2024 rok, w którym dług stanowi 98,84% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na 2023 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 2023 roku - w łącznej kwocie: 4.455.805.219 zł, stanowiącej 81,05% planowanych w 2023 roku dochodów ogółem, b) umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 317.207.700 zł, która to część długu stanowi 5,77% dochodów ogółem.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2023 roku Miasto założyło wzrost zadłużenia o 736.624.750 zł, a w 2024 roku o kolejne 42.969.794 zł. Dopiero od 2025 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2029 roku będzie kształtował się

poniżej 4.000.000.000 zł, a od 2032 roku poniżej 3.000.000.000 zł. 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.

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)
2023	14,61%	10,60%
2024	13,35%	12,96%
2025	12,56%	12,46%
2026	8,91%	8,79%
2027	8,65%	8,20%
2028	9,19%	9,17%
2029	8,64%	7,35%
2030	9,70%	6,56%
2031	10,70%	8,35%
2032	11,52%	9,67%
2033	12,19%	10,14%
2034	12,73%	10,11%
2035	13,26%	8,17%
2036	13,76%	5,69%
2037	14,24%	2,93%
2038	14,69%	1,85%
2039	15,12%	1,37%
2040	15,53%	1,11%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto wykazało, że w latach 2023-2040 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 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 prognozowanych założeń, 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 budżetów 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.

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 w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z budżetu Miasta Łodzi na 2023 rok oraz z uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2023-2050. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2023 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2023 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 973.914.381 zł. Jako źródła jego sfinansowania wskazano przychody zwrotne z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 581.782.690 zł, długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 200.000.000 zł, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.300.000 zł, a także wolne środki z lat ubiegłych w kwocie 190.831.691 zł.

Z powyższego wynika, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią przychody zwrotne (80,41% źródeł pokrycia deficytu). W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że w kolejnych latach budżetowych konieczne będzie zapewnienie spłaty długu zaciąganego w 2023 roku m.in. 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 2023 rok.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w zw. z art. 246 ust. 3 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 wyrażonych w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.