

ZARZĄDZENIE Nr 4646/VIII/20
PREZYDENTA MIASTA ŁODZI
z dnia 20 lipca 2020 r.

w sprawie założeń do projektu budżetu miasta Łodzi na 2021 rok.

Na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 91 i 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649 i 2020 oraz Dz.U. z 2020 r. poz. 284, 374, 568 i 695, 1175) oraz § 1 pkt 1 zarządzenia Nr 6529/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia terminów obowiązujących w procesie przygotowania projektu uchwały budżetowej miasta Łodzi oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej miasta Łodzi

zarządzam, co następuje:

§ 1. Przyjmuję założenia do projektu budżetu miasta Łodzi na 2021 rok stanowiące załącznik do zarządzenia.

§ 2. Założenia stanowiąc będą podstawę do opracowania projektu budżetu miasta Łodzi na 2021 rok.

§ 3. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem wydania i podlega ogłoszeniu zgodnie z przepisami.



PREZYDENT MIASTA

Hanna ZDANOWSKA

Załącznik
do zarządzenia Nr 4646 /VIII/20
Prezydenta Miasta Łodzi
z dnia 20 lipca 2020 r.

ZAŁOŻENIA DO PROJEKTU BUDŻETU MIASTA ŁODZI NA ROK 2021

Wstęp

Założenia do projektu budżetu miasta Łodzi na 2021 rok opracowane zostały na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności w oparciu o:

- ustawę z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jednolity tekst Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zmianami),
- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (jednolity tekst Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zmianami),
- Strategię Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ oraz polityki z niej wynikające,
- uchwałę Nr XVIII/728/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2020-2040 z późn. zmianami.

I. Założenia ogólne do projektu budżetu miasta Łodzi na 2021 r.

Założenia do projektu budżetu miasta Łodzi na 2021 r. opracowywane są w warunkach dużej niepewności sytuacji ekonomicznej, wynikającej ze skutków trwającej pandemii COVID-19. Dodatkowym utrudnieniem jest brak przyjętych założeń dla budżetu państwa na 2021 r., co powoduje, że przygotowanie założeń na 2021 r. jest obarczone dużym ryzykiem. W związku z powyższym założenia oraz wskaźniki na 2021 r. będą na bieżąco korygowane po przyjęciu założeń do projektu budżetu państwa na 2021 r. oraz aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Podstawą konstruowania projektu budżetu na 2021 r. jest ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i perspektywy na 2021 r., wynikająca z aktualizacji Programu Konwergencji, a także wskaźniki przedstawione w scenariuszu ekonomicznym przyjętym przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r. w Krajowym Programie Reform Europa 2020. W związku z powyższym do opracowania projektu przyjmuje się następujące wskaźniki i wielkości:

- | | |
|---|---------|
| - dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych | 102,8 % |
| - dynamikę realną Produktu Krajowego Brutto | 104,0% |

- przeciętne wynagrodzenie brutto na poziomie 2020 r.

Projekt budżetu miasta Łodzi na 2021 rok zostanie przedłożony wraz z projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2021-2048. W wieloletniej prognozie zostaną uwzględnione wskaźniki ujęte w wytycznych Ministerstwa Finansów, dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych, będących podstawą oszacowania skutków finansowych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę obecną sytuację oraz scenariusze ekonomiczne rządu a także aktualne plany inwestycyjne miasta należy stwierdzić, iż w perspektywie najbliższych lat elastyczność budżetowa będzie bardzo ograniczona.

Strategicznymi celami polityki budżetowej w najbliższych latach pozostanie:

- zachowanie polityki miasta w perspektywie długookresowej przy zachowaniu ograniczeń reguł fiskalnych wynikających z zapisów art. 242 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (z uwzględnieniem zmian w zakresie COVID-19)
- utrzymanie wysokości nadwyżki operacyjnej umożliwiającej kontynuowanie polityki inwestycyjnej miasta Łodzi na poziomie, wynikającym z podjętych zobowiązań, w tym wynikających z założeń perspektywy finansowej 2014-2020,
- zapewnienie stabilności finansowej miasta przez odpowiednią kontrolę deficytu i poziomu długu, przy jednoczesnym utrzymaniu zdolności do zaciągania, obsługi i spłaty zadłużenia, zapewniającego realizację programu inwestycyjnego miasta,
- koncentracja środków na dokończenie już rozpoczętych zadań inwestycyjnych w szczególności ujętych w ramach przedsięwzięć w obecnej WPF miasta Łodzi na lata 2020-2048 oraz w Zarządzeniu Nr 785/VIII/19 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie przygotowania inwestycyjnych projektów strategicznych Miasta Łodzi ubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej oraz inwestycyjnych projektów komplementarnych Miasta Łodzi nieubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, w okresie programowania 2014-2020,
- zabezpieczenie wkładów własnych na przygotowanie się do realizacji przedsięwzięć w ramach perspektywy finansowej 2021-2027.

II. Dochody budżetowe.

Przy określaniu założeń w zakresie prognozowanych dochodów, oparto się o obowiązujący stan prawny z uwzględnieniem zmian w przepisach, wpływających na sytuację finansową miasta. Wzięto pod uwagę aktualną sytuację, wynikającą z pandemii COVID-19 w zakresie poszczególnych źródeł dochodów oraz analizy skutków podjętych przez Prezydenta Miasta i Radę Miejską decyzji z okresów przeszłych. Uwzględniono także prognozowaną sytuację gospodarczą dla Polski, wynikającą ze scenariuszy ekonomicznych przyjętych przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r. w Krajowym Programie Reform Europa 2020. Wzięto pod uwagę dużą niepewność w zakresie transferów zewnętrznych z budżetu państwa w szczególności: udziałów w podatkach dochodowych oraz wysokości dotacji i subwencji. Niezależnie od powyższego założenia powyższe mogą ulec zmianie w zależności od sytuacji gospodarczej Polski w drugim półroczu 2020 r. wynikającej m.in. z COVID-19. Dla ustalenia wysokości podstawowych źródeł dochodów miasta na 2021 rok przyjmuje się następujące zasady i wskaźniki:

- podatki lokalne od:
 - środków transportowych,
 - nieruchomości,
 przeliczone zostaną w oparciu o poziom stawek określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych,
- opłaty oraz ceny za usługi komunalne, tj.:
 - czynsz za lokale mieszkalne zgodnie z Polityką Miasta Łodzi dotyczącą gminnego zasobu mieszkaniowego 2020 +, przyjętą uchwałą Nr XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 roku z późn. zmianami,
 - czynsz za lokale użytkowe zgodnie z zasadami gospodarowania lokalami użytkowymi, przyjętymi uchwałą Nr XI/186/07 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 maja 2007 roku w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi: tekst jednolity - uchwała XXXIII/876/16 z dnia 31 sierpnia 2016 r.,
 - opłaty za wodę i ścieki – taryfa za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w wysokości określonej przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne zatwierdzonej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
 - opłaty za gospodarowanie odpadami w wysokości pozwalającej na zrównoważenie kosztów funkcjonowania obszaru, uwzględniając rozstrzygnięte i rozstrzygane postępowania przetargowe,

- pozostałe opłaty i ceny umożliwiające osiągnięcie dynamiki planu dochodów w stosunku do 2020 r. wzrost, co najmniej w wysokości przyjętego wskaźnika inflacji,
- wpływy z biletów za korzystanie z transportu zbiorowego powinny zmierzać w perspektywie najbliższych lat do pokrycia 50 % wydatków miasta Łodzi na komunikację zbiorową, ostateczna wartość zostanie ustalona w oparciu o ostatecznie przyjętą siatkę połączeń, wskaźniki wzrostu wynagrodzeń oraz cen energii i paliwa.
- wpływy z PIT i CIT w oparciu o prognozy własne z uwzględnieniem zmian określonych w przepisach szczegółowych oraz sytuacji związanej z COVID-19. Na dany rok budżetowy, na etapie planowania Ministerstwo Finansów przekazuje prognozę dochodów z tytułu udziału w PIT dla jednostek samorządowych tylko szacunkowo i informacyjnie. Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom realizacji dochodów budżetowych z tego tytułu będą miały ubytki dochodów w roku 2020, wynikające z aktualnej sytuacji ekonomicznej, a także z decyzji rządu podjętych w latach ubiegłych, które dotyczyły obniżenia stawki PIT z 18% do 17 %, podwyższenia zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników oraz wprowadzenia zwolnienia dla pracowników w wieku do 26 lat. Wpływ na prognozę będą miały także działania podejmowane w systemie podatkowym, które zostaną zapisane w założeniach Rządu do projektu budżetu Państwa na 2021 r.
- w zakresie subwencji ogólnej w szczególności subwencji oświatowej planowany jest jej wzrost w stosunku do roku 2020. Wynika to z faktu skutków decyzji dokonanych w obecnym roku, co będzie miało wpływ na wydatki roku 2021. Dużym zagrożeniem jest, podobnie jak w latach ubiegłych, brak adekwatności przekazanej przez rząd subwencji oświatowej w stosunku do podejmowanych decyzji, skutkujących znacznym obciążeniem finansowym dla JST. Działanie takie jest widoczne na przestrzeni ostatnich lat,
- w zakresie dotacji celowych otrzymywanych z budżetu państwa planuje się utrzymanie ich nominalnego poziomu z roku 2020. Zagrożeniem w tym obszarze jest niedoszacowanie przez Rząd wysokości dotacji w stosunku do faktycznie ponoszonych kosztów przez Miasto.
- w zakresie pozostałych planowanych środków dotacyjnych, w tym w szczególności z UE, podstawą ujęcia w planie będą umowy o dofinansowanie oraz projekty ujęte w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. W trakcie realizacji budżetu 2021 r. poziom dochodów z tego tytułu może ulec zwiększeniu,

Szacunkową prognozę dochodów przedstawia tabela Nr 1. Zmiany ujętych w tabeli wielkości będą dokonywane w miarę podejmowania decyzji przez właściwe organy gminy i instytucje zewnętrzne.

Tab. 1

w mln zł

Lp.	Dochody	Budżet uchwalony na 2020 rok	Prognoza na 2021 r.	% 4:3
1	2	3	4	5
1	Dochody bieżące, z tego:	4 470,1	4 471,5	100,0
1.1	Dochody podatkowe	562,4	556,7	99,0
1.2	Wpływy z opłat i świadczonych usług	550,7	550,0	100,0
1.3	Dochody gminy i powiatu z udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT)	1 293,0	1 215,4	94,0
1.4	Subwencje	734,6	763,9	104,0
1.5	Pozostałe dochody bieżące	1329,4	1 385,5	104,2
2	Dochody majątkowe, z tego:	500,4	522,8	104,5
2.1	Dotacje i środki przeznaczone na inwestycje	348,7	401,3	115,1
2.2	Dochody ze sprzedaży majątku	100,7	100,5	99,8
2.3	Dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	51,0	21,0	41,2
	Ogółem dochody	4 970,5	4 994,3	100,5

III. Wydatki budżetowe.

Wydatki z budżetu miasta na 2021 rok są prognozowane zgodnie z założeniami wieloletniej prognozy finansowej z uwzględnieniem ograniczonych możliwości dochodów budżetu w tym wynikających ze skutków pandemii COVID-19, zaciągania długu, a także obowiązujących reguł fiskalnych wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Wydatki bieżące

W zakresie wydatków bieżących priorytetem będzie sfinansowanie wydatków obligatoryjnych, do których należą między innymi:

- obowiązkowe obciążenia na rzecz budżetu państwa,
- wydatki z tytułu obsługi długu,

- wydatki wynikające z zawartych umów wieloletnich, wydanych decyzji, pozwoleń, wyroków sądowych ustalających odszkodowania itp.,
- wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,
- wydatki zapewniające ciągłość działań miasta w zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Utrzymanie dyscypliny w zakresie wydatków bieżących zostanie zachowane, m. in. poprzez:

- ✓ dalszą racjonalizację poziomu wydatków administracyjnych, w szczególności poprzez zachowanie ogólnego limitu wydatków na poziomie 2020 roku (z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów szczególnych oraz skutków decyzji podjętych w 2020 r.). Maksymalna kwota wynagrodzeń nie może przekroczyć urealnionych wydatków w tej grupie z 2020 r.,
- ✓ kontynuację działań związanych z rozwojem Centrów Usług Wspólnych (CUW),
- ✓ utrzymanie ogólnego poziomu dotacji dla podmiotów realizujących obligatoryjne zadania miasta w zakresie edukacji i pomocy społecznej na poziomie roku 2020, z uwzględnieniem skutków decyzji podjętych w 2020 roku,
- ✓ ustalenie poziomu dotacji dla miejskich instytucji kultury na poziomie urealnionych kwot z 2020 r.,
- ✓ przyjęcie poziomu pozostałych fakultatywnych wydatków bieżących w wysokości 90 % z 2020 roku.

Kontynuowanie działań mających na celu optymalizację gospodarowania środkami publicznymi poprzez:

- dalszą realizację projektów oszczędnościowych w zakresie kosztów energii w budynkach komunalnych,
- dalszą racjonalizację kosztów funkcjonowania placówek oświatowych i pomocy społecznej, poprzez opracowanie jednolitych w skali miasta wytycznych i standardów realizacji zadań bieżących w szczególności uwzględniające CUW,
- podniesienie efektywności ponoszonych wydatków w zakresie gospodarowania zasobem gminy,
- dokonanie przeglądu wydatków o charakterze fakultatywnym pod kątem możliwości ich ograniczenia,
- podniesienie efektywności gospodarowania środkami publicznymi w obszarach generujących najwyższe koszty bieżące, w tym oświaty, pomocy społecznej, komunikacji zbiorowej oraz spółkach miejskich wymagających pokrywania strat z budżetu miasta.

Wydatki majątkowe

Planując wydatki majątkowe priorytet stanowią:

- ✓ inwestycje kontynuowane, ujęte w wykazie przedsięwzięć WPF miasta Łodzi na lata 2020-2048,
- ✓ projekty realizowane z udziałem środków zewnętrznych w szczególności z Unii Europejskiej w ramach perspektywy 2014-2020 oraz zamieszczone w zarządzeniu nr 785/VIII/19 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie przygotowania inwestycyjnych projektów strategicznych Miasta Łodzi ubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej oraz inwestycyjnych projektów komplementarnych Miasta Łodzi nieubiegających się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, w okresie programowania 2014-2020 (załącznik nr 1),
- ✓ intensyfikacja działań w zakresie wykorzystania alternatywnych mechanizmów finansowania zadań publicznych, w tym angażujących jednostki spoza sektora finansów publicznych m.in. spółki z udziałem miasta.

Zabezpieczenie środków na wydatki określone w ramach ww. priorytetów wymagać będzie znacznego ograniczenia wydatków i zakupów inwestycyjnych o charakterze jednorocznym tylko do przedsięwzięć najbardziej koniecznych i uzasadnionych z punktu widzenia zagrożeń bezpieczeństwa mienia i osób.

Poziom wydatków majątkowych w krótkim okresie, w szczególności w roku 2021, determinowany będzie przez harmonogramy postępowań o udzielenie dofinansowania przedsięwzięć w ramach programów z perspektywy finansowej 2014-2020. Ryzykiem dla realizacji pełnego zakresu planowanych inwestycji są skutki ekonomiczne wynikające z pandemii COVID-19. Z tego względu na obecnym etapie nie zostaną określone limity budżetowe na wydatki majątkowe w 2021 rok w tym obszarze.

Szacunkową prognozę wydatków przedstawia tabela Nr 2. Korekty ujętych w ww. tabeli wielkości będą uwzględniane w miarę dokonywanych zmian w prognozie dochodów i przychodów.

Tab. 2

w mln zł

Lp.	Wydatki	Budżet uchwalony na 2020 r.	Prognoza na 2021 r.	% 4:3
1	2	3	4	5
1	Wydatki bieżące w tym: obsługa długu	4 149,2 105,0	4 164,9 105,0	100,4 100,0
2	Wydatki majątkowe	1 058,6	1 085,0	102,5
	Ogółem wydatki	5 207,8	5 249,9	100,8

IV. Uwagi ogólne.

Prognozy kursu złotego.

- Dla planowania dochodów i wydatków 2021 roku przyjęto średnioroczny kurs złotego tj. na poziomie 4,30 PLN/EUR.
- Dla planowania dochodów i wydatków na projekty finansowane ze środków UE należy przyjąć kurs 4,30 PLN/EUR lub na poziomie zgodnym z podpisanymi umowami.

Dla określenia kosztów obsługi długu czynnikiem ryzyka jest kształtowanie się wysokości stóp procentowych. Zgodnie z aktualnymi dokumentami rządowymi zakłada się, iż stopy procentowe pozostaną nadal na niskim poziomie.

V. Planowana nadwyżka/deficyt i źródła sfinansowania.

Szacunkową prognozę deficytu przedstawia tabela Nr 3.

Tab. 3

w mln zł

	Wyszczególnienie	Budżet uchwalony na 2020 rok	Prognoza na 2021 r.	% 4:3
1	2	3	4	5
1	Dochody	4 970,5	4 994,3	100,5
2	Wydatki	5 207,8	5 249,9	100,8

3	Deficyt/nadwyżka	-237,3	-255,6	107,7
4	Nadwyżka operacyjna	320,9	306,6	95,5
5	Splata pozyczek, kredytów, wykup obligacji	204,8	301,4	147,2
6	NIEDOBÓR ŚRODKÓW	442,1	557,0	126,0
7	Źródła finansowania:	442,1	557,0	126,0
7.1	kredyty, pożyczki, obligacje	356,0	531,5	149,3
7.2	z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu	0		
7.3.	wolne środki wynikające z rozliczeń z lat ubiegłych	86,1	25,5	29,6
7.4	przychody z prywatyzacji	X	X	X

Na obecnym etapie zakłada się wystąpienie deficytu budżetowego w wysokości 255,6 mln zł. Powyższa sytuacja będzie ulegać zmianie w zależności od ustalenia ostatecznego poziomu dochodów i wydatków realizowanych przy udziale środków w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 oraz konieczności przygotowania się do realizacji przedsięwzięć w ramach perspektywy finansowej 2021-2027. Ww. poziom deficytu może ulec obniżeniu w przypadku nie wystąpienia sygnalizowanych w założeniach zagrożeń, na które miasto nie ma wpływu tj.: otrzymania odpowiedniej rekompensaty z budżetu państwa z tytułu działań podejmowanych przez rząd w zakresie zmian systemu podatkowego oraz odpowiedniej rekompensaty wydatków w zakresie zadań oświatowych oraz zadań zleconych. Może on również ulec podwyższeniu w zależności od sytuacji rynkowej związanej z COVID-19.

VI. Założenia dotyczące wyniku budżetu i poziomu zadłużenia.

Przyjmuje się następujące założenia:

1. Minimalny poziom nadwyżki operacyjnej – 6,7%
nadwyżka operacyjna do dochodów bieżących 2021 r.
2. Skumulowane zadłużenie ogółem na dzień 31 grudnia 2021r. może przekroczyć kwotę wynikającą z Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2020-2048, tj. 3,7 mld zł, maksymalnie

o 100 mln zł. Sytuacja może się zmienić w zależności od aktualnych ubytków dochodów wynikających z COVID-19.

3. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań z art. 243 UoFP – 14,4%
w 2021 r., w oparciu o plan roku 2020 po zmianach z 08.07.2020 r.
4. Relacja z art. 243 UoFP – wskaźnik obsługi długu – 9,8%
(po wyłączeniach).