

Uchwała Nr I/1 /2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 8 stycznia 2014 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 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) i art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz. U z 2013 r. poz.885 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2014-2031, z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje możliwość sfinansowania w 2014 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi , z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu wraz z autopoprawką.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w art.226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu. Załącznik Nr 2 do projektu dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych , za wyjątkiem zadania „Rozbudowa i modernizacja trasy tramwaju w relacji Wschód- Zachód (Retkinia – Olechów) wraz z systemem zasilania oraz systemem obszarowego sterowania ruchem” , które to przedsięwzięcie winno zostać wyodrębnione w tym załączniku ,w grupie wydatków w pozycji 1.1.2. „Wydatki na programy ,projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków , o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych”. W związku z powyższym należy dokonać odpowiednich zmian w załączniku Nr 2 w pozycjach 1.1.2 i 1.3.2.

Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2014-2031 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody

bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących. W roku 2014 roku założono nadwyżkę operacyjną w wysokości 170,4 mln zł. Począwszy od 2015 r. poziom nadwyżki operacyjnej wykazuje tendencje rosnącą, a prognozowana wielkość tej nadwyżki kształtuje się w przedziale od 190,9 mln zł do 574,4 mln zł w roku 2024, w dalszych latach tj. do 2031 r. wysokość nadwyżki nadal rośnie.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej założono, że w latach 2014-2015 wydatki majątkowe Miasta ukształtują się następująco:

Lata	Razem (w mln zł)	W tym wydatki	
		określone dla przedsięwzięć (WPF)	pozostałe
2014	1.290,6	1.166,4	124,2
2015	784,9	731,2	53,7

Na podstawie wielkości zawartych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta ustalono, że dla sfinansowania planowanego poziomu wydatków majątkowych w latach 2014-2015 przyjęto montaż finansowy, który zakłada, że wydatki majątkowe Miasta w łącznej wysokości 2.075,5 mln zł sfinansowanie zostaną:

- zakładanymi w prognozie nadwyżkami operacyjnymi budżetu (*nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*) w wysokości 361,3 mln zł,

- dochodami majątkowymi na poziomie, 1.016,9 mln zł, z tego; *środkami z budżetu Unii Europejskiej, łącznie z środkami z refundacji wydatków, w wysokości 660 mln zł; z tytułu sprzedaży majątku 286,5 mln zł; innymi dochodami majątkowymi łącznie z dotacjami 70,4 mln zł (w tym z tytułu koncesji 53,7 mln zł),*

- planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi (z tytułu obligacji, kredytów, pożyczek) w wysokości 697,3 mln zł (w tym *emisji obligacji na wyprzedzające finansowanie zadań w związku z zawartymi umowami na dofinansowanie zadań realizowanych przy udziale środków z budżetu UE w wysokości 49,2 mln zł*).

Jak wynika z powyższego, w strukturze finansowania planowanych zadań majątkowych środki Miasta z tytułu: dochodów bieżących, majątkowych (w tym *środków z budżetu UE*) łącznie z przychodami na wyprzedzające finansowanie zadań stanowią 68,8%. W pozostałej części tj. w 31,2% dla realizacji w latach 2014-2015, założonego poziomu wydatków majątkowych planuje się zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych, które wpływają na poziom długu.

W roku 2016 dla realizacji zaplanowanych wydatków majątkowych w wysokości 853,3 mln zł, najistotniejsze znaczenie będzie miało rozliczenie koncesji na zadaniu pn. „Gospodarka odpadami komunalnymi w Łodzi –Faza II”. W finansowaniu wydatków majątkowych planowanych w tym roku, nie przewiduje się przychodów zwrotnych.

W latach 2017-2021 poziom wydatków majątkowych wykazuje tendencję malejącą i ukształtuje się w przedziale od 372,1 mln zł do 161,7 mln zł. W dalszych latach tj. do 2031 r. przewiduje się tendencję rosnącą wydatków majątkowych.

W latach 2018 -2030 wyodrębnione wydatki majątkowe na przedsięwzięcia dotyczą między innymi udziałów wnoszonych przez Miasto do spółek (*np. Port Lotniczy, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, Międzynarodowe Targi Łódzkie*). Po roku 2017 planuje się również przedsięwzięcia finansowane w ramach wydatków bieżących jak i majątkowych dot. leasingu nieruchomości. Skład Orzekający wskazuje przy powyższym, że wydatki na przedsięwzięcia dotyczące leasingu, na etapie badania projektu wieloletniej prognozy finansowej, nie mogą zostać ocenione, co do zgodności z obowiązującym prawem, bowiem dla ich zbadania niezbędna jest umowa lub umowy, których to postanowienia przesądzają o charakterze tych przedsięwzięć.

Skutkiem zaplanowania w latach 2014-2015 wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne będą przychody zwrotne oraz w wyniku przyjęcia założenia, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, jak również wykup obligacji, zostały odłożone w czasie - jest tendencja rosnąca poziomu długu.

W przedstawionym projekcie prognozy planuje się, że kwota długu Miasta Łodzi, na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.746,8 mln zł, a na koniec 2015 r. jeszcze wzrośnie i ukształtuje się w wysokości 2.875,5 mln zł.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta przyjęto założenie, że począwszy od roku 2017 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej.

Począwszy od 2014 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Ustalanie nowego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem.

W roku 2014 relacja ta zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W projekcie wieloletniej prognozy Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2015 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2015 - 2021 relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta, możliwość spłaty długu w latach 2015 - 2021, obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem dla spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędna jest pełna realizacja założonych w latach 2013-2020 wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający podkreśla również, że w celu realizacji przyjętego poziomu wydatków finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, w latach 2014-2015, konieczna jest prawidłowa realizacja przedsięwzięć -zgodnie z przyjętym harmonogramem - a w konsekwencji uzyskanie w tych latach, zaplanowanego poziomu dofinansowania.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w tym prognozy długu - w celu zapewnienia możliwości spłaty planowanego długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i dokonywanie korekt założonych wielkości. Skład Orzekający przypominał wielokrotnie w swoich opiniach o konieczności podejmowania przez Miasto takich działań oraz wskazywał, że decyzje o zaciągnięciu zobowiązań w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający zauważa, że podejmowanie powyższych działań przez organy Miasta jest konieczne, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt 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 i planuje się zaciągnąć zobowiązania i mając na względzie poczynione uwagi, 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 budżetu Miasta Łodzi na 2014 rok wraz z autopoprawką oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2014 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2014 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 568.057.794zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 252.338.000 zł (w tym *emisja obligacji na wyprzedzające finansowanie zadań w związku z zawartymi umowami na dofinansowanie zadań realizowanych przy udziale środków z budżetu UE w wysokości 49,2 mln zł*), kredytów zaciąganych na rynku krajowym w wysokości 264.633.653 zł , kredytów zaciąganych na rynku zagranicznym w wysokości 50.000.000 zł , pożyczką z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 1.086.141 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów **przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz zakładając, że Miasto uwzględni uwagi sformułowane w § 1 niniejszej uchwały**, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia w latach 2014 - 2016 długu, Miasto Łódź zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2014 rok. Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art.246 ust.2 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 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Ewa Spionek