

Uchwała Nr I/237 /2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 grudnia 2011 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Miasta Łodzi

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z dnia 26 kwietnia 2001 roku Dz.U. nr 55, poz.577 ze zm.) i art. 230 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

Opiniuje się **pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu** projekt wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi, w tym przedsięwzięć oraz prognozy kwoty długu.

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Dokonując analizy projektu uchwały Skład Orzekający uwzględnił przepisy rozdziału 2 działu V ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w art.226 ust 1 i 2 ustawy o finansach publicznych i sporządzona została w na okres na który ustalono limity wydatków dotyczące zamieszczonych w nich przedsięwzięć, jak również 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. Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu na 2012 rok są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Zamieszczone w § 3 projektu uchwały upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikają z przepisu art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2012-2031 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, tak więc planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym :

w roku 2012 w wysokości	179,5 mln zł,
w roku 2013	235,7 mln zł,
w roku 2014	279,0 mln zł,
w roku 2015	332,7 mln zł,
w roku 2016	345,6 mln zł.

W następnych latach objętych prognozą tj. do 2031r. przewiduje się, że wysokość nadwyżki operacyjnej będzie wykazywała nadal tendencję rosnącą. Stanowisko Składu odnośnie planowanego poziomu nadwyżki operacyjnej zostało sformułowane w opinii o projekcie budżetu Miasta na 2012 rok.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej założono, że w latach 2012-2014 wydatki majątkowe Miasta ukształtują się następująco:

Lata	Razem (w mln zł)	W tym wydatki	
		określone dla przedsięwzięć (WPF)	pozostałe
2012	903,9	724,9	179,0
2013	1.227,1	1.020,7	206,4
2014	912,1	754,8	157,3

W roku 2012 wielkość wyszczególniona w pozycji „pozostałe” obejmuje inwestycje jednoroczne oraz rezerwy celowe przeznaczone na inwestycje. Skład Orzekający formułując niniejszą opinię uwzględnił dodatkowe wyjaśnienia przedłożone Izbie w dniu 8 grudnia b.r. z których wynika, że w latach 2013-2014 wielkości wydatków wykazane w powyższym zestawieniu jako „pozostałe” przeznaczone zostaną na dofinansowanie przedsięwzięć wyszczególnionych w załączniku Nr 2 projektu uchwały.

Na podstawie wielkości zawartych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i dodatkowych informacji przekazanych Izbie ustalono, że dla sfinansowania planowanego poziomu wydatków majątkowych w latach 2012-2014 przyjęto następujący montaż finansowy:

Lata	Nadwyżka operacyjna	Dochody majątkowe	W tym:	Przychody	W tym:
			środki UE		Przychody zwrotne (np. kredyty, pożyczki i obligacje)
2012	179,5	318,5	224,4	405,9	367,7
2013	235,7	741,7	558,6	249,7	189,7
2014	279,0	393,0	243,7	240,1	240,1

Powyższe wielkości określone zostały w mln zł

Jak wynika z powyższej analizy wydatki majątkowe Miasta planowane w latach 2012-2014 w łącznej wysokości 3.043,1 mln zł sfinansowanie zostaną :

a) dochodami i przychodami (z tytułu wolnych środków oraz prywatyzacji) w wysokości 2.245,6 mln zł,

z tego :

- zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej budżetu w wysokości 694,2 mln zł, która w tych latach przeznaczana zostanie w całości na finansowanie wydatków majątkowych,

- dochodami majątkowymi na poziomie 1.453,2 mln zł, w tym środkami z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 1.026,7 mln zł,

- przychodami z planowanej prywatyzacji (sprzedaży udziałów w spółkach) na poziomie 65, 6 mln zł,

- wolnymi środkami w wysokości 32, 6 mln zł (w roku 2012)

b) planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi (np. kredytami) w wysokości 797,5 mln zł, w tym kredytem na wyprzedzające finansowanie zadania pn. „Węzeł Multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna” w wysokości 74,9 mln zł.

W latach 2015 -2016 poziom wydatków majątkowych ulegnie obniżeniu. W ramach zaplanowanych wydatków w łącznej wysokości 1.138,4 mln zł, najistotniejsze znaczenie będzie miało rozliczenie koncesji na zadaniu pn. „Gospodarka odpadami komunalnymi w Łodzi –Faza II”. W finansowaniu przedsięwzięć planowanych w tym okresie nie przewiduje się przychodów zwrotnych.

W latach 2017-2021 poziom wydatków majątkowych ukształtuje się w przedziale od 260,3 mln zł do 393,3 mln zł. W dalszych latach tj. do 2031 r. przewiduje się tendencję rosnącą wydatków majątkowych. W latach 2017 -2030 wyodrębnione wydatki majątkowe na przedsięwzięcia dotyczą wyłącznie udziałów wnoszonych przez Miasto do spółek (np. Port Lotniczy, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne).

Analiza prognozy kwoty długu Miasta w latach 2012-2031 uwzględnia postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) w myśl których w latach 2011-2013 obowiązują wskaźniki określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu, wynikający z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu wyniesie: w 2012 roku **14,19 %**, w 2013 roku **6,10 %**, a przy uwzględnieniu treści art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, wskaźnik ten obniży się do poziomu **4,07%**, tak więc kształtował się będzie poniżej dopuszczalnej granicy 15%. Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w 2012 r. oscylował będzie na poziomie **59,94 %**, a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do **57,61 %**, w 2013 r. wskaźnik poziomu długu wynosić będzie **56,04 %** -przy dopuszczalnej relacji 60%.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto ,że kwota długu w latach 2012-2014 wykazuje tendencję rosnącą osiągając na koniec 2014 poziom 2.361 mln zł. Kwota długu na koniec 2014 r. - w odniesieniu do wielkości planowanej w 2011 r. wykazanej w prognozie - wzrasta o 797,4 mln zł. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że w latach 2012- 2014 zwiększenie kwoty długu Miasta związane jest wprost z finansowaniem planowanych w tym okresie wydatków majątkowych.

W przedstawionej do zaopiniowania prognozie założono, że spłata długu Miasta będzie dokonywana de facto począwszy od 2015 r. W latach 2012-2014 w wielkościach porównywalnych (po wyłączeniu kwoty 221, 4 mln zł przewidzianej w roku 2012 na restrukturyzację długu) na spłatę zobowiązań zaliczanych do długu przeznaczona zostanie jedynie kwota 336,5 mln zł, zatem wskaźnik poziomu długu- obowiązujący w latach 2012 i 2013 ustalany na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - kształtować się będzie na wysokim poziomie.

W prognozie Miasta przyjęto, że w latach 2016-2031 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłata wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*).

Począwszy od 2011 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- na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2031 Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w 2015 roku relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, bowiem obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0949 (9,49%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0998 (9,98%).

Ustalanie 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. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2015 roku, decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetu 2012 i 2013 roku. Z wielkości zawartych w projekcie prognozy długu wynika, że wskaźniki jednoroczne ustalone zostały na poziomie 0,0831 w roku 2012 i 0,1071 w roku 2013. Natomiast wskaźnik jednoroczny planowany dla 2014 roku oscylował będzie na poziomie 0,1092. Zatem wskaźnik maksymalny dla roku 2015-liczony jako średnia arytmetyczna na podstawie prawej strony wzoru określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - wynosić będzie 0,0998.

Zdaniem Składu przyjęta w prognozie wysokość spłaty długu w roku 2015 obciążona jest ryzykiem, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim osiągnięcia w latach 2012-2013 zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. Nadto począwszy od 2014 roku możliwość restrukturyzacji spłaty zadłużenia, polegająca między innymi na zmianie harmonogramu spłat - jak to miało miejsce w roku 2011 i planuje się dokonanie takiej operacji również w 2012 roku - będzie bardzo ograniczona, gdyż wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu (indywidualny dla Miasta), jak wynika z prognozy, jest istotnie niższy niż granica 15% wyznaczona obowiązującym do 2013 roku art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte przez Miasto w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, wymagają :

- konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym terminowego -ustalonego w prognozie - pozyskiwania dotacji i środków z budżetu UE,

-szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Reasumując ,planowany w latach 2012-2014 poziom wydatków majątkowych jest wysoki, a jego finansowanie jak wykazano powyżej wymaga pozyskania środków z wielu źródeł. Zatem ,w ocenie Składu ,wynikający z prognozy montaż finansowy należy uznać za złożony. Mając to na względzie ,Skład poddaje pod rozagę dokonanie ponownej analizy wysokości limitów zobowiązań ustalonych dla przedsięwzięć. Zdaniem Składu określenie wysokości limitu zobowiązań winno zostać ściśle powiązane, zarówno z procesem przygotowania inwestycji, jak i sytuacją finansową Miasta. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków dla przedsięwzięcia nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna dokonana w ramach udzielonego upoważnienia - limitu do zaciągania zobowiązań na dane przedsięwzięcie -rodzi takie skutki.

W konsekwencji w celu zachowania przez Miasto prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych - przede wszystkim obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz w latach 2012-2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i dostosowywanie wysokości planowanych wydatków w tym przede wszystkim majątkowych, jak również kwoty długu i kwot jego spłaty w poszczególnych latach w celu zachowania prawem przewidzianych ograniczeń zadłużenia.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił prawidłowość sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z 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.).