

Uchwała Nr I/248/2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 14 grudnia 2012 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Miasta Łodzi na lata 2013-2031

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 projekt wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2013-2031 **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

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 przedłożonej Izbie w dniu 14 listopada 2012 roku jak również dodatkowe wyjaśnienia przekazane Izbie w grudniu bieżącego roku.

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 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 2013 rok 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, tak więc planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym : w 2014 roku 196,9 mln zł , w latach 2015-2019 w przedziale od 249,2 mln zł do 359,6 mln zł w latach 2020- 2024 w przedziale od 389,7 mln zł do 509,2mln zł - **zatem założono tendencję rosnącą tej nadwyżki.** W następnych latach objętych prognozą tj. do 2031 r. przewiduje się, że wysokość nadwyżki operacyjnej będzie nadal rosła. Stanowisko Składu odnośnie planowanego poziomu nadwyżki operacyjnej na 2013 rok, w tym planowanych dochodów bieżących, w których ujęto wpływy od ŁSI Sp. z o.o z

tytułu wierzytelności powstałych w trakcie realizacji projektu pn. „Wodociągi i oczyszczalnia ścieków w Łodzi II”, zostało sformułowane w opinii o projekcie budżetu Miasta na 2013 rok.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej założono, że w latach 2013-2014 wydatki majątkowe Miasta planowane na poziomie 2.331,5 mln zł, sfinansowane będą nadwyżką operacyjną w wysokości 536,3 mln zł, dochodami majątkowym w wysokości 876,3 mln zł, przychodami zwrotnymi w wysokości 833,9 mln zł, przychodami z prywatyzacji planowanymi w wysokości 60 mln zł, wolnymi środkami na poziomie 25 mln zł. W latach 2015 -2016 wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie 1.308.1 mln zł, w dalszych latach objętych prognozą założono tendencję malejącą wydatków majątkowych, przy czym w roku 2020 planowana ich wielkość to zaledwie 134,8 mln zł. W latach 2017-2030 wyodrębnione wydatki majątkowe na przedsięwzięcia dotyczą wyłącznie udziałów wnoszonych przez Miasto do spółek. W finansowaniu planowanych w latach 2015 -2031 wydatków majątkowych nie przewiduje się przychodów zwrotnych.

Skład Orzekający wielokrotnie wskazywał, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy i obciążony ryzykiem, bowiem dla wykonania planowanego poziomu wydatków majątkowych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (pożyczek, kredytów, obligacji), zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym środków z UE. Konsekwencją zaplanowania w latach 2013-2014 wysokiego poziomu wydatków majątkowych oraz faktu, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów jak również wykup obligacji, zostały odłożone w czasie - **jest tendencja rosnąca poziomu długu.** Spłata długu dokonywana będzie de facto od 2015 roku z tym, że w roku 2016 przewiduje się spłatę zadłużenia z tytułu cyt. „*przypadających na rok 2017 rat najdroższych kredytów zaciągniętych w roku 2012*”, natomiast w latach 2020 – 2023 założono najwyższy poziom rozchodów (*wykup obligacji i spłata rat kapitałowych*). **W przedstawionym projekcie prognozy planuje się dalszy wzrost kwoty długu Miasta Łodzi, która na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.702,7 mln zł.** W prognozie założono również, że od 2016 roku spłata długu sfinansowana zostanie z dochodów Miasta.

W toku prowadzonych prac dotyczących opiniowania przez Izbę projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2013-2031, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi skierował prośbę do Prezydenta Miasta Łodzi (*pismo Nr WA 4120-72/2012-4 z dnia 4 grudnia 2012r.*) o udzielenie dodatkowych informacji w tym przesłania dokumentów odnośnie zobowiązań dotyczących wyprzedzającego finansowania zadań w związku z zawartymi umowami ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 180.143.005 zł, z tego wynikających: z rozliczeń z roku 2013 w wysokości 148.094.080 zł oraz rozliczeń z lat ubiegłych w wysokości 32.048.925 zł (*por. dane wykazane w objaśnieniach str. 3*). W odpowiedzi w dniu 11 grudnia br. wpłynęło do Izby pismo (*Nr DFP-Bd-III.301.25.2012 z dnia 10 grudnia 2012 r.*) Skarbnika Miasta Łodzi wraz z dodatkowymi dokumentami i wyjaśnieniami. Następnie dokumenty i wyjaśnienia zostały uzupełnione - *pismo Nr DFP-Bd-III.301.25.2012 z dnia 12 grudnia 2012r. wraz z załącznikami* - i przekazane Izbie w dniu 13 grudnia br. Uzupełnienie informacji dotyczyło m.in. wydatków ponoszonych w latach ubiegłych i związanych z tym rozliczeniem zobowiązań dotyczących wyprzedzającego finansowania zadań w związku z zawartymi umowami ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 32.048.925 zł. W dniu 13 grudnia br. Miasto przekazało również korektę sprawozdania Rb Z na koniec III kwartału 2012 roku.

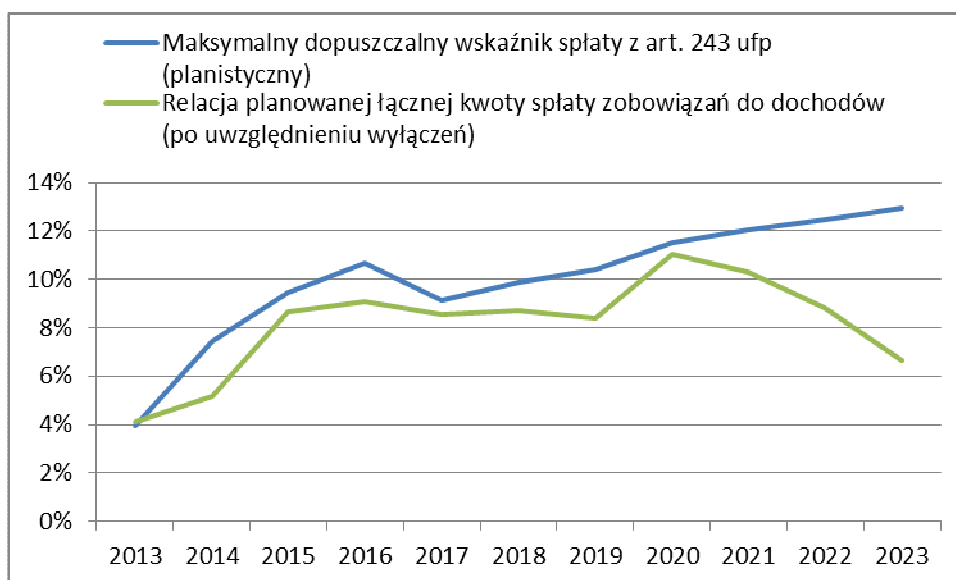
Dokonując analizy prognozy długu Miasta w latach 2013-2014, Skład Orzekający uwzględnił stanowisko Kolegium odnośnie kwestii związanych z wyłączeniem, przez jednostki samorządu terytorialnego, z kwoty długu zobowiązań dotyczących projektów indywidualnych realizowanych w oparciu o pre-umowy.

Zakładając pełną realizację przyjętych wielkości wynikających z prognozy przedłożonej Izbie w dniu 14 listopada 2012 roku, w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2013 oscylował będzie na bardzo wysokim

poziomie **63,41 %** - a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się **do 58,32%** ,przy dopuszczalnej relacji 60% ((porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych 2005 r. w związku art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(Dz.U. Nr 157 poz. 1241)). W roku 2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ustawy, z którego wynika, że łączna kwota obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu przypadająca w danym roku budżetowym, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik wynikający z art. 169 ustawy przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu wyniesie w 2013 roku 5,15 % ,a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do 4,09%, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

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 stosownie do art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a od roku 2014 - zatem w latach faktycznej spłaty długu Miasta - stanie się wiążący. 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.

Z danych wynikających z projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta kształtowanie się relacji wskaźnika maksymalnego w odniesieniu do obciążenia budżetu spłatą długu w latach 2013-2023 przedstawia niżej zamieszczony wykres.



W wieloletniej prognozie Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2014 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach : 2015 i 2017 oraz 2020 ,relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Obciążenie budżetu spłatą długu w roku 2015 planuje się na poziomie 0,0867 (8,67%) z uwzględnieniem wyłączeń, o których mowa w

art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy wskaźniku maksymalnym 0,0947 (9,47%), w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0858 (8,58%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0914 (9,14%), natomiast na 2020 rok zakłada się, że spłata długu obciąży budżet na poziomie 0,1104 (11,04 %) przy wskaźniku maksymalnym 0,1149(11,49 %). Skład odnotowuje, że w latach 2010 - 2011 zarówno nadwyżka operacyjna (rozumiana jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) jak i wpływy z tytułu sprzedaży majątku wykonane zostały poniżej założonych wielkości. Skład Orzekający przypomina - mając na uwadze treść art. 243 ustawy o finansach publicznych - że obliczenie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu dla roku 2015 nastąpi m.in. w oparciu o dane wynikające z wykonania budżetu 2012 roku, gdyż zgodnie ze wzorem zawartym w powołanym przepisie, rok 2012 jest rokiem n-2 dla wskaźnika liczonego dla roku 2014 oraz stanowi rok n-3 dla wskaźnika liczonego dla roku 2015.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Miasta przyjęto założenie, że począwszy od roku 2016 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie de facto z nadwyżki operacyjnej. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że zaplanowana na 2014 rok nadwyżka operacyjna jest istotnie wyższa od planowanej w 2012 roku, nadto w dalszych latach przyjęto tendencję rosnącą tej nadwyżki. Zdaniem Składu przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w latach: 2015 i 2017 oraz 2020, obciążona jest znacznym ryzykiem, bowiem spełnienie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymaga realizacji przyjętych w prognozie wielkości nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie nie niższym od ustalonego w prognozie w latach 2012 -2018.

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.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta w latach 2013-2014 założono wysoki poziom wydatków majątkowych, którego sfinansowanie wymaga pozyskania środków z wielu źródeł, w tym zaciągania zobowiązań, wpływających na zwiększenie kwoty długu Miasta. Natomiast spłata długu została odsunięta w czasie i faktycznie dokonywana będzie od roku 2015, przy czym możliwości spłaty długu będą ograniczone maksymalnym wskaźnikiem ustalonym dla danego roku na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Mając powyższe na względzie zdaniem Składu, należy uznać, że wynikający z prognozy montaż finansowy jest złożony i obciążony znacznym ryzykiem.

Skład ponownie poddaje pod rozagę dokonanie analizy wysokości limitów zobowiązań ustalonych dla przedsięwzięć. 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.

Reasumując 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 roku 2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i wprowadzanie korekt 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 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 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 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 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

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