

Uchwała Nr I/ 31 /2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 1 lutego 2013 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i
zaciągniętych zobowiązań Miasta Łodzi

Na podstawie art. 230 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami), w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 26 kwietnia 2001 roku Dz.U.nr 55, poz.577 ze zm).Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje prawidłowość prognozy kwoty długu 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 uchwały budżetowej na 2013 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz załączonej do niej 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.

Z przedstawionej prognozy wynika , że w latach 2013-2031 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 2013 na poziomie 211,1 mln zł , w 2014 roku 196,1 mln zł , w latach 2015-2019 w przedziale od 247,3 mln zł do 356,7 mln zł, w latach 2020-2024 w przedziale od 386,8 mln zł do 507,6 mln zł. W następnych latach objętych prognozą tj. do 2031 r. przewiduje się, że wysokość nadwyżki operacyjnej będzie wykazywała nadal tendencję rosnącą.

Zakładając pełną realizację przyjętych wielkości wynikających z prognozy , w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2013 oscylował będzie na bardzo wysokim poziomie 61,36 % - a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik obniży się do 56,43 % % i nadal będzie wysoki bowiem dopuszczalna granica poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego wynosi 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 4,99 % ,a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do 2,80 %, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%. W roku 2013 planuje się ,że wydatki bieżące związane z obsługą długu będą wyższe od kwoty rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę rat kapitałowych i wykup obligacji.

W wieloletniej prognozie finansowej założono, że w latach 2013-2014 wydatki majątkowe Miasta planowane na poziomie 2.409,8 mln zł, sfinansowane będą nadwyżką operacyjną w wysokości 407,2 mln zł , dochodami majątkowym w wysokości 1.082,6 mln zł, przychodami zwrotnymi w wysokości 835 mln zł, przychodami z prywatyzacji planowanymi w wysokości 60 mln zł oraz wolnymi środkami na poziomie 25 mln zł. W latach 2015 -2016 wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie 1.476,4 mln zł, w dalszych latach objętych prognozą założono tendencję malejącą wydatków majątkowych, przy czym w roku 2020 planowana ich wielkość, to zaledwie 131,7 mln zł. W finansowaniu planowanych w latach 2015 -2031 wydatków majątkowych nie przewiduje się przychodów zwrotnych. Jak wynika z prognozy spłata zadłużenia dokonywana będzie *de facto* od 2015 roku z tym ,że w roku 2016 przewiduje się spłatę długu 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 przedstawionej prognozie planuje się dalszy wzrost kwoty długu Miasta Łodzi, która na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.703,7 mln zł.** W prognozie założono również, że od 2016 roku spłata długu sfinansowana zostanie z dochodów Miasta. Skład Orzekający wielokrotnie wskazywał, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy i obarczony 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 uzyskanych środków z UE. Skutkiem zaplanowania w latach 2013-2014 wysokiego poziomu wydatków majątkowych dla których finansowania, jak wskazano powyżej, niezbędne będą przychody zwrotne oraz w wyniku przyjęcia założenia, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów jak również wykup obligacji, została odłożona w czasie - **jest tendencja rosnąca poziomu długu.**

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 informacyjne, 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.

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 : 2017, 2018 oraz 2020 ,relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, nadto w latach 2014 i 2015 relacja ta zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń , o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z wielkości zawartych w prognozie w roku 2017

obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0863 (8,63%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0900 (9,00%), w roku 2018 wskaźniki te wyniosą odpowiednio 0,0875 (8,75%) i 0,0969 (9,69%), w 2020 roku odpowiednio 0,1110 (11,10%) i 0,1141 (11,41%). Przy powyższym Skład ponownie wskazuje, 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 2013 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: 2017, 2018 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 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. W rezultacie mając powyższe na względzie zdaniem Składu, należy uznać, że wynikający z prognozy montaż finansowy jest złożony i obarczony znacznym ryzykiem.

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 prawidłowość prognozy kwoty długu stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający podkreśla, że poziom długu Miasta na koniec 2012 roku wpływający na prognozowany stan zadłużenia na koniec 2013 roku, jak również wskaźnik jednoroczny dla roku 2012- element wzoru z art. 243 ustawy o finansach publicznych - zostaną

faktycznie ustalone na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu 2012 roku, sporządzonych w roku bieżącym. Stąd należy mieć na uwadze, że wykazane w prognozie wielkości mogą ulec zmianie

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