

Uchwała Nr I/31 /2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 27 lutego 2014 roku

**sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki
samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych
zobowiązań oraz opinii dotyczącej możliwości sfinansowania deficytu
budżetowego Miasta Łodzi**

Na podstawie art. 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 roku Dz.U. poz. 885 ze zm.), w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 roku Dz.U. poz. 1113 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 2014-2031, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje możliwość sfinansowania w 2014 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej na 2014 rok (uchwała Nr LXXIX/1646/14 wraz ze zmianami na dzień 12 lutego 2014 roku) oraz uchwały Nr LXXIX/1647/14 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2014-2031 w brzmieniu nadanym uchwałą Nr LXXX/1679/14 oraz załączonej 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 2014 – 2031 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej.

W roku 2014 roku założono nadwyżkę operacyjną w wysokości 170,1 mln zł. Poczynając od 2015 r. poziom nadwyżki operacyjnej wykazuje tendencje rosnącą. Prognozowana

wielkość tej nadwyżki w latach 2015-2024 kształtuje się w przedziale od 189,9 mln zł do 573,9 mln zł, w dalszych latach tj. do 2031 r. wysokość nadwyżki nadal rośnie.

Na podstawie wielkości zawartych w wieloletniej prognozie 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 2.136,2 mln zł sfinansowane zostaną:

a) zakładanymi w prognozie nadwyżkami operacyjnymi budżetu (*nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*) w wysokości 360 mln zł;

b) dochodami majątkowymi na poziomie 1.045 mln zł, w tym: *środkami z budżetu Unii Europejskiej- łącznie z środkami z refundacji wydatków - w wysokości 662,5 mln zł; z tytułu sprzedaży majątku 312,5 mln zł;*

c) planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi (z tytułu emisji obligacji, kredytów, pożyczek) w wysokości 731,2 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*).

Z planowanych w latach 2014-2015 przychodów zwrotnych z tytułu obligacji, kredytów, pożyczek w wysokości 1.065,2 mln zł na finansowanie inwestycji przeznaczono kwotę 731,2 mln zł, natomiast pozostałą kwotę 334 mln zł przewidziano na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. W konsekwencji przyjętego założenia **kwota długu na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.909,5 mln zł , tj. 83, 2% planowanych dochodów.**

Mając na względzie informacje wynikające z danych zawartych w budżecie Miasta na 2014 oraz w wieloletniej prognozie finansowej, Skład Orzekający wskazuje, że z chwilą podpisania umowy lub umów dotyczących leasingu nieruchomości, należy dokonać analizy ich treści, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r. nr 298 poz. 1767). Nadto, Skład Orzekający wskazuje, że faktyczna ocena zarówno dochodów, jak i wydatków z tego tytułu będzie możliwa w oparciu o dokumentację źródłową, która zostanie zweryfikowana w trakcie planowanej w 2014 roku przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta.

Jak wynika z wielkości ustalonych w prognozie spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, jak również wykup obligacji zostały odłożone w czasie, bowiem najwyższy poziom spłaty długu przewidziany jest w latach 2020-2023.

W wieloletniej prognozie 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.

Z danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika, że latach 2014 - 2015 relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach

publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 tej ustawy. Ponadto, Miasto wprowadzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2016 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2016 - 2021 relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozy finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2015 - 2023, obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem w celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest pełne wykonanie założonych w latach 2014-2022 wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania w latach 2014-2015 dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych środkami UE oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń 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 prawidłowość prognozy kwoty długu stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie 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 budżetu Miasta Łodzi na 2014 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do 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 budżecie 2014 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 568.057.794 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 250.000.000 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 oraz pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 2.338.000 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 długu, Miasto Łódź zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia

budżetów lat następnych jego spłatą, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w budżecie na 2014 rok. Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust.4 w związku z art. 246 ust. 2 i 3 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 wyrażonych w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.