

Uchwała Nr I/210 /2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 12 grudnia 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 z późn.zm.) 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 późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2015-2040, z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje możliwość sfinansowania w 2015 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi, z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

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

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

Z przedstawionego projektu prognozy wynika nadto, że w latach 2015-2040 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 2015 roku założono nadwyżkę operacyjną w wysokości 204,4 mln zł. Prognozowana wielkość tej nadwyżki w latach 2016-2018 kształtuje się w przedziale od 224,8 mln zł do 287,2 mln zł, a w latach 2019-2022 w przedziale od 331,4 mln zł do 479,6 mln zł. W roku 2023 planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej na poziomie 514,1 mln zł. Z kolei w latach następnych, tj. do 2040 r. prognozuje się dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki.

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że najwyższy poziom wydatków majątkowych zaplanowano w roku 2015. W ramach wydatków majątkowych określonych w wysokości 1.258.6 mln zł, wydatki na przedsięwzięcia zamykają się w kwocie 1.140 mln zł (z tego wydatki na projekty realizowane przy udziale środków z budżetu UE ustalono w wysokości 795,2 mln zł – por. poz. 1.1.2 załącznika przedsięwzięć natomiast na pozostałe przedsięwzięcia określono limit wydatków w wysokości 344,9 mln zł – por. poz. 1.3. 2). W ramach wydatków majątkowych wykazanych w poz. 1.3.2 załącznika przedsięwzięć, wyszczególnione zostały zadania kontynuowane jak również takie, których realizacja rozpoczyna się w roku 2015 . Z przeprowadzonej analizy wynika, że łącznie na przedsięwzięcia rozpoczynane w roku 2015 i realizowane do końca 2022 roku, określone limity wydatków i limity zobowiązań oscylują na poziomie 215 mln zł, z tego wydatki do poniesienia w roku 2015 ustalone zostały w wysokości 10,97 mln zł. W tej grupie przedsięwzięć planuje się przede wszystkim zrealizować projekty dotyczące *Rewitalizacji obszarowej centrum Łodzi* i - jak wynika z objaśnień - ustalone w projekcie kwoty wydatków nie obejmują w całości planowanych nakładów finansowych, bowiem w celu pełnego ich sfinansowania przewiduje się pozyskać środki z Unii Europejskiej.

W załączniku przedsięwzięć określono wydatki na zadanie pn. „Leasing i/lub dzierżawa nieruchomości” w pozycji wydatków bieżących w latach 2016-2025 w wysokości 54.2 mln zł oraz w roku 2025 w wydatkach majątkowych w kwocie 23,5 mln zł – łącznie na realizację tego przedsięwzięcia ustalono limit wydatków i zobowiązań w kwocie 77,7 mln zł. Skład Orzekający wskazuje przy powyższym, że wydatki dotyczące leasingu, nie mogą zostać ocenione na etapie badania projektu wieloletniej prognozy finansowej- co do zgodności z obowiązującym prawem- bowiem dla ich zbadania niezbędna jest umowa lub umowy, których postanowienia przesądzą o charakterze tych przedsięwzięć.

Począwszy od 2016 roku poziom wydatków majątkowych w sposób istotny maleje. Najniższy poziom wydatków majątkowych przewiduje się w latach 2020-2021, bowiem wydatki te kształtują się w wysokości odpowiednio : 148,2 mln zł, 140,9 mln zł. Analiza założonego poziomu planowanych wydatków majątkowych oraz limitu wydatków majątkowych określonych dla przedsięwzięć w roku 2016 wskazuje, że wysokości wydatków majątkowych i planowanych limitów wydatków na przedsięwzięcia są równe i wynoszą 283,27 mln zł. W roku 2017 ustalony poziom wydatków majątkowych jest nieznacznie wyższy od planowanych limitów wydatków na przedsięwzięcia, wielkości te zostały określone odpowiednio na poziomie 179,1 mln zł oraz 176,7 mln zł. Powyższe prowadzi do wniosku, że w latach 2016-2017, określona wysokość wydatków majątkowych zabezpiecza jedynie realizację przedsięwzięć ustalonych w załączniku do projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta.

Skutkiem zaplanowania w latach poprzednich i roku 2015, wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne były i 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. Skład Orzekający wskazuje, że wykazany na koniec 2015 w projekcie prognozy dług Miasta jest wyższy od określonego w prognozie - *obowiązującej w 2014 roku na dzień wydania opinii*- o 85,7 mln zł. Ponadto projekt prognozy przewiduje wydłużenie spłaty zobowiązań do 2040 roku. W przedstawionym projekcie prognozuje się, że kwota długu miasta Łodzi, na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.974,6 mln zł - co stanowi 77,8 % planowanych dochodów. Z wielkości zamieszczonych w prognozie wynika, że na koniec 2016 r., kwota długu Miasta nieznacznie zmaleje, bowiem ukształtuje się w wysokości 2.925,2 mln zł, natomiast w odniesieniu do prognozowanych dochodów stanowiąc będzie 90,8 %.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta przyjęto założenie, że planowane do spłaty w latach zobowiązania długoterminowe sfinansowane zostaną: w roku 2015 przychodami z tytułu planowanych do wyemitowania obligacji ; w roku 2016 nadwyżką budżetową, przychodami z tytułu wolnych środków oraz przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów zagranicznych i obligacji ; w latach 2017-2018 przychodami z tytułu wolnych środków oraz nadwyżek budżetowych, od roku 2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie de facto z nadwyżki operacyjnej. Ponadto z przedłożonej prognozy wynika, że od roku 2017 nie planuje się zaciągania przez Miasto zobowiązań długoterminowych zaliczanych do długu.

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.

Ustalony w projekcie prognozy miasta Łodzi montaż finansowy zakłada, że w roku 2015 środki uzyskane przez Miasto z tytułu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowiąc będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. W konsekwencji przyjętego w prognozie montażu finansowego, uzyskanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży determinuje w latach przyszłych możliwość spłaty zaciąganego przez Miasto długu - zgodnie z regułą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Mając na względzie dane wynikające z rejestrów Izby, z których wynika, że planowane dochody ze sprzedaży majątku na koniec trzeciego kwartału bieżącego roku zostały wykonane w wysokości 63,5 mln zł, tj. 52,6% planu oraz fakt, że na poziom wskaźnika dla roku 2013 wpłynęły dochody związane ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o., w ocenie Składu należy uznać, iż wskaźniki jednoroczne ustalone na podstawie art. 243 - stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu- wynikające z prognozy Miasta od roku 2015 założono na wysokim poziomie. Przy wyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego ustalonego dla 2015 roku, w sposób istotny wpływa wielkość dochodów ze sprzedaży majątku planowanych do uzyskania w kwocie 189,7 mln zł.

Miasto wprawdzie wykazało w projekcie prognozy, że obciążenie budżetu spłatą długu w latach 2015-2040 ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2020- 2021, relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Ponadto Skład Orzekający podkreśla, że w roku 2016 oraz w latach 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie odpowiednio: 10,23% oraz 10,91 %; 11,79 %; 10,83 % - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozie finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2016 - 2022 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 zarówno w roku bieżącym jak i w latach 2015-2021 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 roku 2015

dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków UE oraz prawidłowego ich rozliczenia, jak również 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 – Skład wskazuje, że w celu zapewnienia możliwości spłaty długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji przyjętych w prognozie i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości, w tym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych. Zdaniem Składu Orzekającego decyzje organów Miasta dotyczące wysokości zaciąganych zobowiązań (w zakresie przychodów zwrotnych budżetu, jak i zadań inwestycyjnych jednorocznych oraz przedsięwzięć, których realizację planuje się rozpocząć w 2015 roku) - winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał na konieczność podejmowania przez organy Miasta powyższych działań, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych - zgodnie z obowiązującym prawem (por. opinie Składu wydawane od miesiąca grudnia 2012 roku).

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 2015 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2015 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2015 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 298.257.174 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 8.750.682 zł, kredytów zaciąganych na rynku zagranicznym w wysokości 280.000.000 zł, pożyczką z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 1.282.492 zł, pożyczką z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 1.600.000 zł oraz przychodami z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 6.624.000 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 uzasadnieniu do § 1 niniejszej uchwały,** Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia w latach 2015 -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 2015 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 (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 782.).

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