

Uchwała Nr I/14/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 20 lutego 2015 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. nr 885 z późn. 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. nr 1113 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 prawidłowość prognozy kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2015-2040, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje możliwość sfinansowania w 2015 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 Miasta Łodzi na 2015 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z załączoną do niej prognozą 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 2015 -2040 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 2015 roku założono nadwyżkę operacyjną w wysokości 203,6 mln zł. Prognozowana wielkość tej nadwyżki w latach 2016-2018 kształtuje się w przedziale od

227,3 mln zł do 288,4 mln zł, a w latach 2019-2022 w przedziale od 332,4 mln zł do 480,4 mln zł. W roku 2023 planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej na poziomie 514,7 mln zł. Z kolei w latach następnych, tj. do 2040 r. prognozuje się dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki.

Z wielkości ustalonych w budżecie miasta Łodzi wynika, że w roku 2015 na wydatki majątkowe planuje się przeznaczyć 1.300,7 mln zł ,ponadto z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że poziom wydatków majątkowych w roku bieżącym jest najwyższy. Począwszy od 2016 roku poziom wydatków majątkowych w sposób istotny maleje. Najniższy poziom tej grupy wydatków przewiduje się w latach 2020-2021, bowiem wydatki te ukształtują się w wysokości odpowiednio : 148,7 mln zł, 139,1 mln zł.

W załączniku przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej określono wydatki na zadanie pn. „*Leasing 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, że wydatki oraz dochody z tytułu leasingu i/lub dzierżawy nieruchomości- nie mogą zostać ocenione - co do zgodności z obowiązującym prawem- bowiem dla ich zbadania niezbędna jest umowa lub umowy, których postanowienia przesądzą o charakterze tych przedsięwzięć. Z informacji uzyskanych od inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi prowadzących kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta Łodzi wynika ,że na dzień wydania niniejszej opinii przedmiotowe umowy nie zostały zawarte . Przy powyższym , Skład Orzekający ponownie wskazuje , że z chwilą zawarcia umowy lub umów dotyczących *leasingu i/lub dzierżawy 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)

Skutkiem zaplanowania w roku bieżącym i latach poprzednich, 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. W prognozie wskazano ,że kwota długu miasta Łodzi, na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.947,3 mln zł - co stanowi 76,2 % planowanych dochodów . Z wielkości zamieszczonych w prognozie wynika, że na koniec 2016 r., kwota długu Miasta nieznacznie zmaleje, bowiem ukształtuje się w wysokości 2.915,9 mln zł, natomiast w odniesieniu do prognozowanych dochodów stanowiąc będzie 90,5 %.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjęto założenie, że planowane do spłaty zobowiązania długoterminowe sfinansowane zostaną: w roku 2015 przychodami z tytułu planowanych do wyemitowania obligacji ; w latach 2016-2017 nadwyżkami budżetowymi, przychodami z tytułu wolnych środków oraz przychodami zwrotnymi; w roku 2018 przychodami z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej, 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 2018 nie planuje się zaciągania przez Miasto zobowiązań długoterminowych zaliczanych do długu.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat : dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Ustalony w prognozie 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 stanowić będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. Zdaniem Składu wskaźniki jednoroczne ustalane 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 powyższym 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, przy czym wielkość ta obejmuje również dochody z tytułu leasingu nieruchomości.

Miasto wprawdzie wykazało w prognozie, 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: 10,07% oraz 10,95 %; 11,89 %; 10,74 % - 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 2016-2021 wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku , które determinują osiągnięcie założonych w prognozie wskaźników jednorocznych.

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) - 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 .

Skład Orzekający ocenił prawidłowość prognozy kwoty długu zawartej w uchwale 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 2015 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do 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 budżecie 2015 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 303.963.683 zł i sfinansowany będzie

przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 8.750.682 zł, kredytu zaciąganego na rynku zagranicznym w wysokości 280.000.000 zł, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 1.282.492 zł, pożyczki 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 12.330.509 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 okresie spłaty planowanego do zaciągnięcia w latach 2015 -2017 długu, Miasto Łódź zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu- zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w budżecie na 2015 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 (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 z późn. zm.).

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