

Uchwała Nr I/228/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 grudnia 2015 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 późniejszymi zmianami) 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 późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2016-2040, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość sfinansowania w 2016 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu- zwanej dalej „prognozą”- oraz dodatkowych wyjaśnień Skarbnika Miasta Łodzi zawartych w piśmie znak DFP-Bd-II.3024.165.2015 z dnia 8 grudnia 2015 roku.

Jak wynika z przedłożonej prognozy zawiera ona 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 prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2016 - 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. Z prognozy wynika, że latach 2016-2021 planowana nadwyżka operacyjna

winna ukształtować się w przedziale od 251,4 mln do 404,4 mln zł. Począwszy od 2022 roku założono dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki.

W prognozie przyjęto założenie, że w latach 2016 - 2022 na realizację zadań majątkowych przeznaczony się łącznie 1.786,6 mln zł, z tego na przedsięwzięcia planuje się wydatki majątkowe w wysokości 1.263,9 mln zł. Z treści „Objaśnień do wykazu przedsięwzięć na lata 2016-2019 i lata następne” wynika, że w załączniku Nr 2 w grupie 1.3.2., wyodrębniono przedsięwzięcia, w odniesieniu do których planuje się pozyskać środki między innymi z budżetu UE. Łączna wysokość wydatków planowanych do poniesienia ze środków własnych Miasta - w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych do dofinansowania środkami z budżetu UE - ujęta w prognozie w latach 2016 -2022 oscyluje na poziomie 424,1 mln zł. Natomiast planowane do pozyskania środki z budżetu UE- *które nie są ujęte w prognozie zarówno po stronie dochodów jak i wydatków* - zamykają się w kwotę 819,8 mln zł, w tym: na projekty dotyczące Rewitalizacji przewiduje się dofinansowanie w wysokości 353,2 mln zł, na przedsięwzięcie pn. „Kompleksowy program integracji sieci niskoemisyjnego transportu publicznego w metropolii łódzkiej wraz z zakupem taboru do obsługi trasy W-Z oraz innych linii komunikacyjnych i modernizacją zajezdni tramwajowych w Łodzi” odpowiednio 411 mln zł. Ponadto, w prognozie przyjęto, że w 2017 roku w łącznej kwocie wydatków majątkowych planowanych w wysokości 268,3 mln zł - wydatki na przedsięwzięcia stanowią 94,4%- zatem na pozostałe zadania inwestycyjne (w tym np. rezerwy celowe, zadania budżetu obywatelskiego) przewidziano 15 mln zł. W latach 2019-2022 wysokość wydatków majątkowych ulega znacznemu obniżeniu, bowiem ukształtuje się w przedziale od 173, 1 mln zł do 156,7 mln zł.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie przyjęto założenie, że w roku 2016 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z przychodów zwrotnych (tj. kredytów planowanych do zaciągnięcia na rynku krajowym i zagranicznym). Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2016 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie 2.903,5 mln zł, tj. 82,6% w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu 2016 roku. W latach 2017 -2018 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z wolnych środków z lat ubiegłych oraz przychodów zwrotnych. Jak wynika z prognozy w latach 2016-2018 na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych planuje się przeznaczyć przychody zwrotne w łącznej wysokości 357,98 mln zł . Z prognozy wynika także, że od 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu dokonywana będzie ze środków pochodzących z nadwyżki budżetowej, która *de facto* powstanie z nadwyżki operacyjnej budżetu.

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 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 montażu finansowego przyjętego w prognozie wynika, że w roku 2016 środki uzyskane z tytułu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowiąc będą źródło finansowania zarówno wydatków majątkowych jak i spłaty długu. W latach 2020-2022 przewiduje się, że faktyczne obciążenie budżetu Miasta spłatą długu wraz z wydatkami na odsetki i dyskonto (tj. z pominięciem wyłączeń, przyjętych dla wyliczania wskaźników, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych) - osiągnie poziom odpowiednio: 409,7 mln zł; 424,9 mln zł ; 440,1 mln zł.

W ocenie 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 2016 założono na wysokim poziomie. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego ustalonego w roku 2016, w sposób istotny wpływa wielkość dochodów ze sprzedaży majątku planowanych do uzyskania w kwocie 142,6 mln zł. Ponadto Skład wskazuje, że na ukształtowanie się wskaźnika jednorocznego, może mieć także wpływ, wysokość dochodów (*które nie są ujęte w projekcie prognozy*), a przewidywane są do uzyskania w latach 2016-2022, w formie dofinansowania przedsięwzięć majątkowych środkami pochodzącymi z budżetu UE.

Miasto wprawdzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w roku 2020 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Ponadto, Skład Orzekający podkreśla, że w latach 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie odpowiednio: 10,49%; 10,65%; 10,83% przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego, ustalona w prognozie Miasta możliwość spłaty długu w latach 2019 - 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 osiągnięcie wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od założonego w prognozie.

W konsekwencji przyjętego w prognozie montażu finansowego, uzyskanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku jest niezbędne dla wykonania w latach objętych prognozą planowanych wydatków majątkowych, jak również determinuje możliwość spłaty długu.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje, że decyzje organu wykonawczego dotyczące zaciągania zobowiązań powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta. Skład Orzekający zauważa, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane ze spłatą długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia przez Miasto.

Skład Orzekający podkreśla również, że kryterium realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest kierowane w pierwszej kolejności do organów jednostki samorządu terytorialnego, zatem to organy Miasta (*stanowiący i wykonawczy*), w wyniku podjętych decyzji kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

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, przede wszystkim w zakresie ryzyka związanego ze spłatą długu Miasta, 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 2016 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2016 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2016 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 24.810.260 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu na rynku krajowym w wysokości 204.357 zł, pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 3.500.000 zł, wolnymi środkami jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 21.105.903 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 2016 - 2018 długu, Miasto zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2016 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 z późniejszymi zmianami).

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