

Uchwała Nr I/ 222 /2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 grudnia 2016 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 2016 r., poz. 561) 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 2016 r. poz.1870), 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 2017-2040, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość sfinansowania w 2017 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”.

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 - co do zasady - w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Przy powyższym Skład wskazuje, że wysokość dochodów ze sprzedaży majątku może ulec zmianie w przypadku dokonania powtórnej analizy zaklasyfikowania dochodów z tytułu odszkodowania, w zakresie wskazanym w uchwale Składu Orzekającego w sprawie projektu budżetu Miasta na 2017 rok. Wprowadzenie zmiany zaliczenia dochodów z tego tytułu do

dochodów majątkowych, nie wpływa na wysokość wskaźników ustalonych na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2017 - 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 (*założono uzyskanie nadwyżek operacyjnych budżetu*). Z prognozy wynika, że w latach 2017-2022 planowana nadwyżka operacyjna winna ukształtować się w przedziale od 273,4 mln do 354,7 mln zł. Począwszy od 2022 roku założono dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki.

W latach 2017 - 2022 na sfinansowanie wydatków majątkowych zaplanowano łącznie 2.514,8 mln zł. Ustalone w tych latach limity wydatków na przedsięwzięcia majątkowe kształtują się na poziomie 2.228,2 mln zł, w tym na projekty realizowane przy udziale środków z budżetu UE przewidziano 805,5 mln zł. Jak wynika z objaśnień do prognozy, wysokość wydatków realizowanych przy udziale środków z budżetu UE ulegnie istotnemu zwiększeniu. Z wielkości wykazanych w objaśnieniach wynika, że w planowanych nakładach na projekty dotyczące rewitalizacji nie zostały ujęte planowane do pozyskania środki z budżetu Unii Europejskiej na poziomie 248,4 mln zł. Skład Orzekający zauważa, że w latach 2018-2019 prognozowany poziom wydatków majątkowych ustalony odpowiednio na poziomie 450 mln zł i 427 mln zł i równy jest wysokości limitów przewidzianych na przedsięwzięcia majątkowe. Tym samym wysokość prognozowanych wydatków majątkowych w tych latach, nie obejmuje innych zadań inwestycyjnych, w tym rezerw celowych na inwestycje.

Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2017 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie: 2.899,7 mln zł, co stanowi 77,3% w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu 2017 roku. Skład Orzekający zauważa, że kwota długu wzrasta o 106 mln zł, w porównaniu do prognozowanej wysokości długu na koniec roku 2016. W przedłożonej do zaopiniowania prognozie przyjęto założenie, że w roku 2017 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z przychodów zwrotnych tj. kredytu planowanego do zaciągnięcia na rynku krajowym. W roku 2018 spłata długu Miasta planowana jest do sfinansowania przede wszystkim z przychodów zwrotnych jak również ze środków pochodzących z nadwyżki budżetowej oraz wolnych środków. W latach 2019-2020 założono, że podstawowym źródłem sfinansowania spłaty długu pozostają nadal środki z planowanych do zaciągnięcia kredytów, a ich uzupełnienie stanowią planowane nadwyżki budżetowe. W roku 2021 założono, że udział środków nadwyżki budżetowej i kredytów w spłacie długu, ukształtuje się na zbliżonym poziomie. W roku 2022, dług Miasta, w przeważającej części zostanie spłacony środkami pochodzącymi z planowanej do uzyskania nadwyżki budżetowej. W prognozie założono także, że począwszy od 2023 roku jedyne źródło finansowania spłaty długu Miasta, stanowią będą planowane nadwyżki budżetowe. Jak wynika z prognozy w latach 2017-2022 na spłatę długu Miasta przewidziano zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych (*kredytów na rynku krajowym*) w wysokości 1.014,6 mln zł. Środki planowane do pozyskania z kredytów w ww. wysokości stanowią, w tych latach, 66,2% łącznej kwoty zaplanowanych rozchodów ustalonych na poziomie 1.532,3 zł. W wyniku przyjętych w prognozie założeń, Skład Orzekający wskazuje, że kwota długu Miasta w 2019 roku ukształtuje się na poziomie wielkości prognozowanej na koniec roku 2016, a istotne zmniejszenie kwoty długu przewidziano od roku 2022.

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 2017- 2020 środki uzyskane z tytułu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną przede wszystkim na finansowanie wydatków majątkowych.

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 bardzo wysoki poziom odpowiednio: 407,0 mln zł; 439,5 mln zł ; 414,1 mln zł, a w celu jego sfinansowania konieczna jest również pełna realizacja zaplanowanych nadwyżek budżetowych , które *de facto* powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetu.

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 2017 założono na wysokim poziomie ponad 10 %. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego, w sposób istotny wpływa zarówno nadwyżka operacyjna jak i wielkość dochodów ze sprzedaży majątku. Wielkości te (łącznie) ustalone zostały w prognozie na wysokim na poziomie: 404,6 mln zł w roku 2017, zaś w latach 2018-2022 w przedziale od 383,2 mln zł do 444,7 mln zł .

Miasto wprowadzi wykazało w prognozie , że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w roku 2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Skład Orzekający zauważa przy tym, że w latach 2019 - 2022 wskaźnik spłaty długu Miasta oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego - w podanym okresie różnica pomiędzy wskaźnikami kształtuje się na poziomie poniżej 1% - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego, w ocenie Składu Orzekającego, ustalona w prognozie Miasta możliwość spłaty długu w latach 2019 - 2022 obciążona jest dużym ryzykiem. 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. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć również wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto, w tym także w formie dofinansowania przedsięwzięć majątkowych. Zatem, w opracowywanej prognozie winny zostać ocenione skutki, wynikające z planowanej formy finansowania projektów planowanych do realizacji przy udziale środków z budżetu UE. W ocenie Składu Orzekającego jednymi z najistotniejszych elementów wpływających na wielkości przyjęte w prognozie finansowej Miasta, są prawidłowo opracowane harmonogramy finansowania przedsięwzięć majątkowych, które winny uwzględniać zaciągnięte, jak i planowane do zaciągnięcia zobowiązania. W konsekwencji, zdaniem Składu Orzekającego, określenie wysokości limitu zobowiązań wynikające z prognozy, winno zostać ściśle powiązane z procesem przygotowania inwestycji. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków dla przedsięwzięcia nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna dokonana na podstawie udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi upoważnienia dla Prezydenta Miasta Łodzi do zaciągania zobowiązań w ramach ustalonego dla przedsięwzięcia wysokości limitu zobowiązań - rodzi takie skutki.

Z uwagi na poczynione wyżej ustalenia, Skład Orzekający wskazuje na potrzebę bieżącego monitorowania założeń przyjętych w prognozie i na tej podstawie wprowadzenia ewentualnych zmian, w celu zapewnienia spełnienia przez Miasto reguł fiskalnych, wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Skład Orzekający odnotowuje, że w latach 2015-2016 - w trakcie danego roku budżetowego - dokonywano zmian w zakresie włączenia do przychodów budżetu wolnych środków stanowiących nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W roku 2015 dokonano zwiększenia przychodów z tytułu wolnych środków z lat ubiegłych na poziomie 147,5 mln zł, a w roku 2016 (*wg danych na dzień wydania niniejszej opinii*) w wysokości 197,4 mln zł. W ocenie Składu Orzekającego, wysokość wolnych środków, która jest ustalana na podstawie wykonania danego roku budżetowego, powinna stanowić element analizy, dokonywanej na etapie podejmowania przez Radę Miejską w Łodzi decyzji o zaciągnięciu zobowiązań zaliczanych do długu. Przeprowadzenie takiej analizy i na tej podstawie wprowadzenie ewentualnych zmian w prognozie i budżecie Miasta, zdaniem Składu jest zasadne w świetle powyższych ustaleń i powinno stanowić podstawę do zmniejszenia wysokości planowanych do zaciągnięcia w roku 2017 przychodów z tytułu kredytów, a tym samym obniżenia kwoty planowanego długu.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje, że decyzje organów Miasta dotyczące zaciągania zobowiązań w zakresie wydatków majątkowych jak i długu, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta i poprzedzane dodatkowymi analizami. Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane ze spłatą zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia przez Miasto długu.

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 2017 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2017 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2017 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 133.686.811 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu na rynku krajowym w wysokości 102.900.332 zł, pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 3.057.657 zł, wolnymi środkami jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 27.728.822 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów - przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz przy założeniu, że uwzględnione zostaną uwagi wskazane w uzasadnieniu do § 1 niniejszej uchwały - w ocenie Składu Orzekającego, w latach spłaty długu, Miasto ma możliwość zachowania prawem przewidzianych ograniczeń w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego

w projekcie budżetu na 2017 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 2015 r., poz. 2058 ze zm.).

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