

Uchwała Nr I/22/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 5 lutego 2018 roku

w 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 (j.t. Dz. U z 2017 r. poz.2077), w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 561), 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 2018-2040, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje pozytywnie z uwagą możliwość sfinansowania w 2018 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2018 rok wraz ze zmianą oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2018-2040, w tym załączonej do niej 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 nadto, że w latach 2018 - 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 roku 2018 latach planowana nadwyżka operacyjna winna ukształtować się na poziomie 275,3 mln zł, natomiast w latach 2019-2026 na poziomie wyższym tj. w przedziale od 323,9 mln zł do 479,5 mln zł. Począwszy od 2027 roku założono dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki. Wykonanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych jest

istotne nie tylko z punktu widzenia spełnienia wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale determinuje także finansowanie założonych w prognozie wydatków majątkowych oraz spłaty długu.

W prognozie przyjęto założenie, że w latach 2018 -2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z planowanych do zaciągnięcia kredytów. Zaplanowane w tych latach przychody zwrotne przeznaczone zostaną zarówno na spłatę długu, jak i finansowanie planowanego deficytu. W roku 2020 i 2021 przewidziano spłatę długu środkami pochodzącymi z kredytów oraz planowanych do uzyskania nadwyżek budżetowych. Z przedłożonej prognozy wynika, że począwszy od 2022 roku jedynym źródłem spłaty długu będą środki uzyskane z nadwyżek budżetowych, która *de facto* powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetu. Dług Miasta w latach 2018- 2019, wzrasta w odniesieniu do wartości prognozowanych na koniec bieżącego roku, co jest konsekwencją założeń przyjętych w tych latach, bowiem wysokość planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych jest wyższa od poziomu ich spłaty. Najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*) przewidziane zostało w roku 2021 oraz latach 2024-2026. Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2018 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie 2.804,2 mln zł, co stanowi 70,49% w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu. Jak wynika z prognozy w latach 2018-2021 na spłatę długu Miasta przewidziano zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych w wysokości 710,41 mln zł, co stanowi 72,97% planowanych do zaciągnięcia w tym okresie przychodów zwrotnych. Skład Orzekający wielokrotnie w wskazywał (*por. opinie zawarte: w Uchwale Nr I/125/17 z dnia 25.09.2017 r., Uchwale nr I/202/17 z dnia 15.12.2017 r.*), że prognozowana na koniec 2019 roku kwota długu Miasta, kształtuje się na poziomie, ocenianym przez Skład Orzekający jako maksymalny. Skład Orzekający uwzględnił informację zawartą w objaśnieniach i przyjął kwotę długu prognozowaną na koniec 2017 roku, wynikającą z uchwały Nr LXII/1620/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 13 grudnia 2017 r. Skład zauważa przy tym, że jeżeli do końca 2017 roku kwota długu Miasta ulegnie zmianie, w stosunku do kwoty długu przewidywanej na koniec 2017 roku w złożonej prognozie, to wówczas stosownej zmianie powinny ulec dane ujmowane w prognozie.

Zgodnie z regułą fiskalną 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 obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Z wielkości założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2018-2040 wynika , że obciążenie budżetu Miasta z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art.243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże w roku 2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Skład Orzekający zauważa także, że tzw. wskaźniki jednoroczne (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), zostały na poziomie ponad 10 % w latach 2018-2020 oraz ponad 11% w latach 2021-2024. Zatem w ocenie Składu, wykonanie tak wysokich wskaźników jednorocznych, które stanowią podstawę ustalenia wskaźnika maksymalnego, wymaga przede wszystkim realizacji planowanych przez Miasto dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku (*również w roku 2017*), na poziomie nie niższym od założonego w prognozie, z uwagi na wysokość obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu.

Wyżej wskazane ustalenia, zdaniem Składu Orzekającego, prowadzą do wniosku, że w latach 2020-2026 możliwość spłaty długu Miasta obarczona jest znacznym ryzykiem.

W ocenie Składu Orzekającego, mając na względzie bardzo wysoki poziom długu Miasta oraz obciążenia budżetu jego spłatą , 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 jest zasadne i powinno

stanowią podstawę podjęcia przez Radę decyzji o wysokości zaciąganych w roku 2018 kredytów długoterminowych. Skład Orzekający przypomina także, że ustalenie w budżecie i prognozie wysokości zobowiązań długoterminowych z tytułu np. kredytów, pożyczek, nie powoduje zwiększenia kwoty długu, dopiero podjęte czynności - *dokonane na podstawie odpowiedniego aktu organu stanowiącego lub wykonawczego, w którym wyrażona jest wola zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego* - rodzą taki skutek. Powyższe działania, zdaniem Składu Orzekającego, są konieczne dla zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem. Skład Orzekający wskazuje nadto, że w odniesieniu do przedsięwzięć majątkowych, winny zostać ocenione skutki, wynikające z planowanej formy finansowania projektów realizowanych przy udziale środków z budżetu UE (*wynikające także z umów planowanych do podpisania*) - ze szczególnym uwzględnieniem aktualizowanych harmonogramów ich realizacji - bowiem wysokość pozyskanych środków w danym roku oraz prawidłowe ich wykorzystanie jest jednym z elementów niezbędnych dla zachowania przez Miasto prawem przewidzianych limitów obciążenia budżetów spłatą długu wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wielokrotnie w opiniach wskazywał, że samo ustalenie wysokości limitu zobowiązań dla przedsięwzięcia nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, natomiast dokonanie czynności prawnej, na podstawie udzielonego upoważnienia, rodzi takie skutki.

Reasumując, mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka, Skład Orzekający wskazuje na konieczność bieżącego monitorowania założeń przyjętych w prognozie w celu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta i na tej podstawie wprowadzenia ewentualnych zmian, dla zapewnienia spełnienia przez Miasto w latach następnych, reguł fiskalnych, wynikających z ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane ze spłatą zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia przez Miasto długu.

Skład Orzekający ocenił prawidłowość prognozy kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając na względzie poczynione uwagi 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 2018 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2018 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2018 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 98.817.525 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu planowanych do zaciągnięcia: kredytu bankowego na rynku krajowym w wysokości 29.828.692 zł, kredytu bankowego na rynku zagranicznym w wysokości 50.000.000 zł, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 3.032.751 zł oraz wolnymi środkami jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 15.956.082 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 budżecie na 2018 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 2016 r., poz. 1764 ze zm.).

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