



Uchwała Nr I/203/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 11 grudnia 2018 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu
Województwa Łódzkiego

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: 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 (tekst jednolity: Dz.U z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Anna Kaźmierczak | członek |
| 3. Tomasz Karwicki | członek |

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Województwa Łódzkiego na lata 2019 - 2036.

§ 2

Opiniuje pozytywnie możliwość sfinansowania w 2019 roku planowanego deficytu budżetu Województwa Łódzkiego.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Województwa Łódzkiego na lata 2019 - 2036, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz z prognozy kwoty długu.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarte zostały elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych, przy czym kwotę długu oraz sposób jego spłaty przedstawiono w zakresie, o którym mowa w art. 243 wskazanej ustawy. Załącznik nr 2 dotyczący prognozowanych do realizacji przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w

projekcie uchwały budżetowej Województwa Łódzkiego są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika ponadto, że w latach 2019 - 2036 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż dochody bieżące budżetów w tych latach prognozują się w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając tym samym osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych budżetu. Należy wskazać, że w roku 2019 zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 86.076.434,00 zł, zakładając w kolejnych latach osiągnięcie jej na znacznie wyższym poziomie, przy czym największy wzrost tej nadwyżki, do poziomu 196.930.000,00 zł, założono w roku 2020, następnie przewidując jej spadek, w tym w latach 2033-2036 do poziomu 129.000.000,00 zł. Skład Orzekający podkreśla przy powyższym, że wielkość nadwyżek operacyjnych wpływa na możliwość realizacji wydatków majątkowych w przyjętych wartościach, a od 2020 roku także na możliwość spłaty długu przez Województwo.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Województwa Łódzkiego przyjęto założenie, że w 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu stanowiących rozchody budżetu finansowana będzie przychodami z tytułu emisji papierów wartościowych, których wysokość zaplanowano na poziomie 130.000.000,00 zł, z przeznaczeniem w części 55.000.000,00 zł na spłatę zadłużenia, a w pozostałej części na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Natomiast począwszy od 2020 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej).

Z założeń przyjętych w analizowanym projekcie wynika również, że najwyższa kwota długu, na którą składają się zaciągnięte w latach poprzednich, bądź planowane do zaciągnięcia przychody zwrotne, prognozowana jest na koniec 2019 roku. Wyniesie ona 415.300.000,00 zł, stanowiąc 40,49% planowanych na ten rok dochodów ogółem. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że w wierszu 6 oraz w wierszu 14.2 (a w rezultacie i w wierszach: 14.3 i 14.3.2) załącznika nr 1 do analizowanego projektu uchwały nie ujęto długu związanego z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego. Województwo Łódzkie obciążone jest takim długiem z tytułu umów wsparcia zawartych ze spółkami: Port Lotniczy im. Władysława Reymonta sp. z o.o., Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o., Inwestycje Medyczne Łódzkiego sp. z o.o.. Z przedmiotowych umów wynika dla Województwa Łódzkiego obowiązek dopłat do działalności Spółek, ewentualnie podwyższenia ich kapitału zakładowego, z przeznaczeniem na wykup wyemitowanych przez Spółki obligacji, co powoduje, że umowy te związane są z usługami wsparcia finansowego na rzecz Spółek, a zobowiązania zaciągnięte w ich wyniku wskazują na istnienie skutków ekonomicznych podobnych do umowy pożyczki lub kredytu. W efekcie umowy te zawierają się w kategorii kredytów i pożyczek, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego

(Dz.U. nr 298, poz. 1767)¹. Kwoty wydatków majątkowych wynikające z tych umów ujęte zostały w projekcie wieloletniej prognozy finansowej jako przedsięwzięcia (poz.: 1.3.2.4., 1.3.2.46, 1.3.2.47), natomiast jako stanowiące dług Województwa spłacany wydatkami majątkowymi powinny być również zawarte w załączniku nr 1.

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 obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Przy realizacji wielkości założonych w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obciążenie budżetów Województwa Łódzkiego z tytułu spłaty długu, we wszystkich latach spłaty, kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Województwo Łódzkie dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, w celu osiągnięcia tzw. wskaźników jednorocznych (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W aspekcie historycznym obawy może budzić prognozowanie w latach 2019-2022 dochodów z tytułu sprzedaży majątku odpowiednio w następujących wysokościach: 36.447.000,00 zł, 13.909.682,00 zł, 28.882.600,00 zł oraz 10.817.958,00 zł, gdyż w roku 2015 Województwo uzyskało z tego tytułu dochody w wysokości 855.993,37 zł na plan 6.030.330,00 zł, a w roku 2017 - 7.989.066,09 zł na plan 24.971.342,00 zł. W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń prognozy i na tej podstawie wprowadzania ewentualnych korekt planowanych wielkości.

Skład Orzekający podnosi również, że Województwo Łódzkie prognozuje wydatki na przedsięwzięcie związane z objęciem udziałów w Spółce z o.o. Biprowłók, celem rozwoju Spółki. Z uwagi na powyższe Skład Orzekający przypomina, że stosownie do ustaleń kontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, posiadanie przez Samorząd Województwa Łódzkiego udziałów w Spółce Biprowłók, ze względu na rodzaj prowadzonej przez Spółkę działalności jest niezgodne art. 1, art. 2 i art. 10 ust.4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 827 ze zm.) w zw. z art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 913 ze zm.). W wystąpieniu pokontrolnym, pismo z dnia 3 września 2018 roku, sygn. WK – 602/34/2018, Izba

¹ Powyższe stanowisko prezentuje Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, wyrażonym na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2018 roku, zgodnie z którym umowy wsparcia zaliczamy do długu (jako umowy nienazwane) spłacanego wydatkami. Informacja o przedmiotowym stanowisku została przekazana jednostce pismem z dnia 22 listopada 2018 roku, sygn. WA 4120-64/2018-4. Podobne stanowisko prezentuje także Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie (*zob. np.: uchwała nr 7.52.2017 z dnia 28 marca 2017 roku, uchwała nr 3.56.2018 z dnia 30 stycznia 2018 roku*).

zaleciła jednostce podjęcie czynności w celu dostosowania przedmiotu działalności Spółki do zgodności z wyżej wskazanymi przepisami, w szczególności poprzez wyeliminowanie rodzajów działalności umożliwiających realizację zadań pozostających poza sferą użytecznej publicznej i niemieszczących się w zakresie pojęciowym wykonywania czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz działalności telekomunikacyjnej służącej rozwojowi województwa². W konsekwencji Skład Orzekający wskazuje, że wydatki z budżetu Województwa Łódzkiego z przeznaczeniem na dokapitalizowanie Spółki Biprowłók, czy też na dopłaty do jej działalności, znajdują uzasadnienie prawne pod warunkiem wykonania powyższego wniosku pokontrolnego.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z zawartą w niej prognozą kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust.3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą 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 powyższe, 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 uchwały budżetowej Województwa Łódzkiego na 2019 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2019 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z wielkości dochodów i wydatków przyjętych w projekcie uchwały budżetowej Województwa Łódzkiego na 2019 roku wynika, że planowany deficyt budżetu ustalono w wysokości 75.000.000,00 zł wskazując, jako źródła jego finansowania przychody z tytułu emisji papierów wartościowych.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia długu, Województwo Łódzkie zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2019 rok.

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały.

² Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, rozpatrując zastrzeżenia Marszałka Województwa Łódzkiego do wniosków pokontrolnych, podtrzymało w zakresie Spółki Biprowłók stanowisko zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym (zob.: uchwała nr 32/117/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 22 października 2018).

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 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U z 2018 r., poz. 1330 ze zm.).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Roman Drozdowski