



**Uchwała Nr I/14/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 1 lutego 2019 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 ze zm.) 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. Iwona Kopczyńska - przewodniczący
2. Roman Drozdowski - członek
3. Anna Kaźmierczak - członek

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje się prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2019 – 2040 formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje się pozytywnie możliwość sfinansowania w 2019 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Miasta Łodzi przyjętej na rok 2019 oraz z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta uchwalonej na lata 2019 – 2040, w tym prognozy kwoty długu, z uwzględnieniem zmian.

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z przedstawionej Izbie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2019 – 2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych – dochody bieżące budżetów w tych latach prognozują się w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając tym samym osiągnięcie tzw. *nadwyżek operacyjnych*. W roku 2019 planuje się, że nadwyżka operacyjna wyniesie 334.050.127,00 zł, a w kolejnych latach, do roku 2037, założono wzrost nadwyżek operacyjnych. Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę na istotny wzrost nadwyżki operacyjnej w roku 2020, w którym prognozują się ją w wysokości 394.820.565,00 zł, jak również w 2021 roku, dla którego przyjęto wielkość 444.842.967,00 zł.

Z prognozy wynika również, że na koniec 2019 roku planowany dług Miasta wyniesie 3.503.499.496,00 zł, w tym kwota 2.994.607.276,00 zł (stanowiąca 67,12% dochodów ogółem budżetu) to tytuły dłużne, na które składają się przychody zwrotne (kredyty, obligacje, pożyczki) zaciągnięte przez Miasto w poprzednich latach oraz planowane do zaciągnięcia w 2019 roku, natomiast kwota 508.892.220,00 zł (11,41% dochodów ogółem budżetu) dotyczy zawartych przez Miasto w latach ubiegłych umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego. Planowana na koniec 2019 roku kwota długu Miasta jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2020 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. W ocenie Składu Orzekającego planowana na koniec 2019 roku kwota długu Miasta jest bardzo wysoka i w kolejnych latach nie powinna ulec zwiększeniu.

W wieloletniej prognozie finansowej założono, że spłata długu wynikającego z umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego zostanie sfinansowana wydatkami majątkowymi. Zobowiązania z tych tytułów Miasto będzie spłacać do 2033 roku. Kwoty wydatków majątkowych dotyczące umów uwzględnione zostały w załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej, jako przedsięwzięcia o charakterze majątkowym (poz.: 1.3.2.23, 1.3.2.56, 1.3.2.57, 1.3.2.58). Z kolei w zakresie długu wynikającego z przychodów zwrotnych, dla spłaty którego zastosowanie ma reguła określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą dla każdej 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, w wieloletniej prognozie finansowej Miasta założono, że w roku 2019 spłata tego długu zostanie sfinansowana przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych, planowanymi do wyemitowania w 2019 roku w wysokości 333.500.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę długu. Dla lat 2020 - 2021 prognozuje się, że spłata długu będzie sfinansowana przychodami z tytułu kredytów krajowych (planowanych łącznie na kwotę 304.113.436,00 zł) oraz nadwyżkami budżetów, które faktycznie powstaną z wypracowanych nadwyżek operacyjnych i będą finansowały spłatę długu w wysokości 202.137.299,00 zł. Począwszy od 2022 roku Miasto nie zakłada zaciągania przychodów zwrotnych, prognozując że spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne) przewidziane zostało w roku 2021: 431.609.977,00 zł oraz w latach 2024-2026 (odpowiednio): 431.111.800,00 zł, 455.166.364,00 zł, 425.072.265,00 zł.

Zakładając realizację wielkości uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej, w tym w prognozie kwoty długu, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu 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. Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w roku 2021 wskaźnik spłaty długu (bez uwzględnienia ustawowych wyłączeń) kształtuje się w granicach maksymalnego wskaźnika spłaty długu, ustalonego na podstawie planu III kwartału 2018 roku - różnica pomiędzy wskaźnikiem spłaty długu, a wskaźnikiem maksymalnym wynosi 0,46% (*wskaźnik maksymalny: 9,84%, wskaźnik spłaty długu bez wyłączeń: 9,38%*). Po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń różnica między wskaźnikami stanowi 1,60%. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu ustalonego dla roku 2021 wpływ będą miały dane wynikające z wykonania budżetu 2018 roku.

Mając na względzie bardzo wysoką kwotę długu Miasta planowaną na koniec 2019 roku, obciążenie budżetów spłatą tego długu w latach następnych, w szczególności w roku 2021 oraz latach 2024 - 2026, a także relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika maksymalnego w 2021 roku, jak również uwzględniając zamierzenia inwestycyjne Miasta, przede wszystkim w okresie 2019 - 2023, w którym prognozuje się realizację zadań majątkowych współfinansowanych środkami europejskimi, a w latach 2019 - 2022 także

rozpoczęcie nowych zadań inwestycyjnych, Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów ogółem, a także dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania tzw. wskaźników jednorocznych, wpływających na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), na poziomie nie niższym od zakładanego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że przy realizacji założeń ustalonych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach. Wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa bowiem na wielkość maksymalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji wydatków majątkowych Miasta, a od 2022 roku stanowi de facto źródło spłaty długu. Skład Orzekający zwraca również uwagę, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto, w tym z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych. W związku z tym konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tych zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania.

Zdaniem Składu Orzekającego przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenia będą również wymagały bieżącego monitorowania począwszy od 2019 roku. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, przedsięwzięć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta. W ocenie Składu Orzekającego przed podjęciem decyzji o zaciągnięciu przychodów zwrotnych wpływających na zwiększenie długu Miasta powinna zostać przeprowadzona analiza w zakresie wysokości wolnych środków wypracowanych przez Miasto w poprzednich latach budżetowych.

W konkluzji Skład Orzekający podkreśla, że wydając niniejszą opinię uwzględnił założenia przyjęte przez Miasto, dotyczące malejącej tendencji kwoty długu począwszy od 2020 roku i realizacji dochodów budżetu na poziomie zaplanowanych wielkości.

Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Formułując opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały Skład Orzekający przyjął za podstawę dane wynikające z budżetu Miasta Łodzi na 2019 rok oraz z wieloletniej prognozy finansowej, w tym planowanej kwoty długu. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2019 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2019 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt wynosi 259.294.513,00 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych w wysokości 158.807.567,00 zł, przychodami z tytułu długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w wysokości 100.000.000,00 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 wysokości 486.946,00 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 2019 rok.

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

Stosownie do art. 230 ust.4 w związku z art. 246 ust. 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 2018r., 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
Iwona Kopczyńska