

**Uchwała Nr I/147/2024**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 12 grudnia 2024 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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- |                     |                  |
|---------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | - członek        |
| 3. Anna Kaźmierczak | - członek        |

**uchwała, co następuje:**

**§ 1**

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2025–2050.

**§ 2**

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2025 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 Miasta Łodzi na lata 2025–2050 oraz projektu uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2025 rok.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy zawarte są elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 prognozy, 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 przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, że w latach 2025–2050 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2026–2050 jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Natomiast dla 2025 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (deficyt operacyjny) na poziomie 48.273.842 zł. Z przyjętego przez Miasto założenia wynika ponadto, że planowane wydatki bieżące przewyższają o kwotę 48.215.750 zł planowane dochody bieżące powiększone o przychody z tytułu wolnych środków. Możliwość uchwalenia budżetu z uwzględnieniem ww. założenia znajduje oparcie w art. 296a ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Według przywołanego przepisu w latach 2024–2029 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, jeżeli w latach 2022–2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający zwraca uwagę, że wprowadzenie przepisów prawa dopuszczają możliwość przekroczenia relacji z art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem jej rozliczenia do końca 2029 roku, to jednakże okoliczność zrealizowania deficytu operacyjnego jest niekorzystna dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności, tj. w części bieżącej budżetu. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający wskazuje również, że przy założeniu na 2025 rok deficytu operacyjnego, w roku 2026 Miasto prognozuje osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w wysokości 185.707.113 zł. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżki operacyjnej w tej wysokości będzie wymagało konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi przyjęto założenie, że w 2025 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu. W roku 2026 spłata zadłużenia będzie finansowana kredytami oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w roku 2027 - kredytami, planowanymi nadwyżkami budżetu (pochodzącymi z planowanych do wypracowania nadwyżek operacyjnych) oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2028–2033 - planowanymi nadwyżkami operacyjnymi oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, a w latach 2034–2040 - wyłącznie planowanymi nadwyżkami operacyjnymi.

Na koniec 2025 roku prognozuje się, że dług Miasta wyniesie 5.727.637.478 zł i będzie stanowił 85,12% dochodów planowanych na 2025 rok (w tym dług, na który składają się przychody zwrotne wynikające z zaciągniętych w poprzednich latach kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, a także planowanych do zaciągnięcia w 2025 roku stanowi 81,75% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 3,36% dochodów ogółem). Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w stosunku do przewidywanej kwoty długu na koniec 2024 roku, dług Miasta planowany na koniec 2025 roku jest wyższy o 454.504.405 zł. Natomiast najwyższa prognozowana kwota długu w całym okresie prognozy przypada na rok 2026, w którym zakłada się, że dług wyniesie 5.902.212.150 zł i będzie stanowił 85,75% dochodów ogółem prognozowanych na 2026 rok. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że prognozowana na koniec 2025 roku oraz na koniec 2026 roku kwota długu Miasta jest bardzo wysoka, a kolejne lata będą obciążone jego spłatą. Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (kwota główna stanowiąca rozchody budżetu wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi) przypada na lata 2033-2034 w których spłata przekracza 900.000.000 zł w każdym roku. W roku 2032 - spłata przekracza 800.000.000 zł; w roku 2035 - spłata przekracza 700.000.000 zł; w latach 2027 i 2031 - spłata przekracza 600.000.000 zł w każdym roku; w latach: 2026, 2028, 2036 - spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku; w latach: 2025, 2029, 2030 - spłata przekracza 400.000.000 zł w każdym roku. Nadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu, spłata długu przekracza 700.000.000 zł także w roku 2031, 600.000.000 zł – w roku 2026, a w roku 2029 - 500.000.000 zł.

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, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym.

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obciążenie budżetu Miasta Łodzi, w latach 2025–2040, z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Relację, o której mowa w ww. przepisie dla poszczególnych lat przedstawia tabela:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2025	12,90%	12,07%
2026	8,45%	8,29%
2027	7,86%	7,68%
2028	8,29%	7,95%

2029	7,83%	6,60%
2030	8,41%	6,23%
2031	9,57%	8,59%
2032	10,72%	10,69%
2033	11,81%	11,80%
2034	12,51%	11,71%
2035	12,88%	9,85%
2036	12,98%	7,25%
2037	12,99%	4,19%
2038	12,98%	2,23%
2039	12,96%	1,08%
2040	12,94%	0,74%

Mając na względzie przedstawione dane Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025-2029 oraz 2031-2034 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami wynosi od 0,01 p.p. w 2033 do 1,23 p.p. w 2029 roku). Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach. Istotne znaczenie przy tym będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych począwszy od 2026 roku na poziomach nie niższych od zakładanych. Mając z kolei na uwadze prognozowane wielkości długu Miasta na koniec lat 2025-2026 i obciążenie spłatą tego długu lat następnych, w ocenie Składu Orzekającego zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. utrzymania tendencji spadkowej począwszy od 2027 roku. Na zapewnienie ww. relacji wpłynie również wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

W ocenie Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w podanym wyżej zakresie, będzie zatem wymagała bieżącego monitorowania począwszy od 2025 roku. Mając to na względzie Skład Orzekający podkreśla, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie 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 zobowiązania i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Mając to na względzie, 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 Miasta Łodzi na 2025 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2025 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie dochodów i wydatków określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok ustalono, że planowany deficyt wyniesie 500.146.298 zł i będzie sfinansowany przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 498.621.006 zł, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.467.200 zł, wolnych środków w kwocie 58.092 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty długu, Miasto Łódź ma możliwość zachowania prawem przewidzianego ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu oraz posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2025 rok.

Skład Orzekający podkreśla jednak, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią przychody zwrotne (99,99% źródeł pokrycia deficytu), podlegające spłacie w kolejnych latach budżetowych. W związku z tym aktualne pozostają uwagi Składu Orzekającego wyrażone w § 1 niniejszej uchwały, w tym odnoszące się do lat 2025-2029 oraz 2031-2034, w których wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy 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 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

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