

Uchwała Nr I/145/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 grudnia 2023 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) 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 2023 r., poz. 1270 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 2024–2050.

§ 2

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2024 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 2024–2050 oraz projektu uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2024 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 2024–2050 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025–2050 jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (deficyt operacyjny) na poziomie 49.974.666 zł. Z przyjętego przez Miasto założenia wynika ponadto, że planowane wydatki bieżące przewyższają, o kwotę 49.939.707 zł, planowane dochody bieżące powiększone o przychody z tytułu wolnych środków. Możliwość uchwalenia budżetu z uwzględnieniem ww. założenia znajduje oparcie w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1927 ze zm.). Z przywołanego przepisu wynika, że w latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 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 w latach 2022-2025 relacji z art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem jej rozliczenia do końca 2025 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 2024 rok deficytu operacyjnego, w roku 2025 Miasto prognozuje osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w wysokości 97.594.221 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 2024 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu. W latach 2025-2026 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 2024 roku prognozuje się, że dług Miasta wyniesie 5.175.445.892 zł i będzie stanowił 89,05% dochodów planowanych na 2024 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 2024 roku stanowi 84,37% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 4,68% dochodów ogółem). Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w stosunku do przewidywanej kwoty długu na koniec 2023 roku, dług Miasta planowany na koniec 2024 roku jest wyższy o 221.746.372 zł. Natomiast najwyższa prognozowana kwota długu w całym okresie prognozy przypada na rok 2025, w którym zakłada się, że dług wyniesie 5.298.004.157 zł i będzie stanowił 92,80% dochodów ogółem prognozowanych na 2025 rok. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że prognozowana na koniec 2024 roku oraz na koniec 2025 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 oraz zobowiązania akcesoryjne) przypada na lata: 2024 i 2033 w których spłata przekracza 800.000.000 zł w każdym roku. W latach: 2032 i 2034 - spłata przekracza 700.000.000 zł w każdym roku, w latach: 2025, 2031, 2035 -spłata przekracza 600.000.000 zł w każdym roku, w latach: 2026, 2028 - spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku, a w latach: 2027, 2029, 2030, 2036 – spłata przekracza 400.000.000 w każdym roku. Nadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu, spłata długu przekracza 500.000.000 także w roku 2027.

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 2024–2040, 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 siedmiu 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)
2024	14,08%	12,91%
2025	13,06%	11,65%
2026	8,74%	8,49%

2027	8,29%	7,86%
2028	8,80%	8,43%
2029	8,32%	7,26%
2030	8,95%	6,84%
2031	10,19%	9,55%
2032	11,75%	11,68%
2033	13,19%	12,17%
2034	14,46%	11,92%
2035	15,64%	9,82%
2036	16,80%	6,80%
2037	17,95%	3,39%
2038	19,11%	1,89%
2039	20,19%	1,17%
2040	21,27%	0,88%

Mając na względzie przedstawione dane Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2024-2029 oraz 2031-2033 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 0,07% do 1,41%). 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 2025 roku na poziomach nie niższych od zakładanych. Mając z kolei na uwadze prognozowane wielkości długu Miasta na koniec lat 2024-2025 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 2026 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 2024 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 2024 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2024 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 2024 rok ustalono, że planowany deficyt wyniesie 287.078.252 zł i będzie sfinansowany przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 185.756.576 zł, długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000 zł, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.286.717 zł, wolnych środków w kwocie 34.959 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 zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, oraz posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2024 rok.

Skład Orzekający podkreśla jednak, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią mają 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 2024-2029 oraz 2031-2033, 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.