

Uchwała Nr I/8/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 stycznia 2024 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego
wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań
oraz opinii dotyczącej możliwości sfinansowania
planowanego deficytu budżetowego Miasta Łodzi

Na podstawie art. 230 ust. 4 oraz art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łodzi na lata 2024–2040.

§ 2

Opiniuje 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 uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2024 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2024-2050, w tym prognozy kwoty długu na lata 2024-2040.

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 danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2025-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. We wskazanym okresie Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 61.929.937 zł. Z przyjętego przez Miasto założenia wynika ponadto, że planowane wydatki bieżące przewyższają, o kwotę 61.874.864 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 wprowadzając przepisy 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 92.251.753 zł, z tendencją rosnącą w kolejnych latach, aż do poziomu 3.225.804.358 zł w 2050 roku. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych wysokościach będzie wymagało konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Według złożonych przyjętych w budżecie oraz w wieloletniej prognozie finansowej Miasta 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, planowaną nadwyżką budżetu (pochodzącą z planowanej do wypracowania nadwyżki operacyjnej) 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. Ogółem w okresie 2024-2027 Miasto prognozuje zaciągnięcie przychodów zwrotnych wpływających na dług w wysokości 1.859.676.134 zł, w tym w kwocie 1.324.086.326 zł z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia. Począwszy od 2028 roku nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w pierwszych latach objętych prognozą (okres 2024-2030) jest bardzo wysokie i wynosi: w 2024 roku – 5.222.745.892 zł, w 2025 roku – 5.355.646.625 zł, w 2026 roku – 5.334.797.725 zł, w 2027 roku – 5.152.653.798 zł, w 2028 roku – 4.811.873.614 zł, w 2029 – 4.517.351.827 zł, 2030 – 4.220.500.684 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2025 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada również na 2025 rok, w którym dług stanowi 93,79% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na koniec 2024 rok dług

Miasta obejmuje: a) przychody zwrotne wynikające z obligacji, kredytów i pożyczek, wyemitowanych i uzyskanych w poprzednich latach, a także planowanych do wyemitowania i uzyskania w 2024 roku - w łącznej kwocie: 4.950.835.112 zł, stanowiącej 84,87% planowanych w 2024 roku dochodów ogółem, b) umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 271.910.780 zł, która to część długu stanowi 4,66% dochodów ogółem.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2024 roku Miasto założyło wzrost zadłużenia o 271.032.972 zł, a w 2025 roku o kolejne 132.900.733 zł. Dopiero od 2026 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2031 roku będzie kształtował się poniżej 4.000.000.000 zł, a od 2033 roku poniżej 3.000.000.000 zł. 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, 2033 i 2034 w których spłata przekracza 800.000.000 zł w każdym roku. W roku 2032 - spłata przekracza 700.000.000 zł, 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 700.000.000 zł także w roku 2025, a 500.000.000 zł 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.

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	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%	12,34%
2025	13,03%	11,72%
2026	8,70%	8,57%
2027	8,24%	7,94%
2028	8,75%	8,49%
2029	8,25%	7,38%
2030	8,88%	6,96%
2031	10,12%	9,79%
2032	11,70%	11,47%
2033	13,14%	12,57%
2034	14,41%	12,26%
2035	15,59%	10,14%
2036	16,75%	7,10%
2037	17,90%	3,46%
2038	19,06%	1,93%
2039	20,14%	1,18%
2040	21,22%	0,88%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto wykazało, że w latach 2024-2040 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, a zatem założono, że w prognozowanym okresie spełniona zostanie reguła zawarta w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednak Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025-2029 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 0,13% do 1,31%). Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji prognozowanych założeń, 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 budżetów 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. Skład Orzekający wskazuje również, że na zapewnienie ww. relacji wpłynie wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

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

Skład Orzekający formułując opinię w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z budżetu Miasta Łodzi na 2024 rok oraz z uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2024-2050. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2024 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2024 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 336.384.966 zł. Jako źródła jego sfinansowania wskazano przychody z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 233.056.576 zł, długoterminowego kredytu bankowego na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000 zł, pożyczek z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 3.273.317 zł, wolnych środków w kwocie 55.073 zł.

Z powyższego wynika, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią przychody zwrotne (99,98% źródeł pokrycia deficytu). W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że w kolejnych latach budżetowych konieczne będzie zapewnienie spłaty długu zaciąganego w 2024 roku m.in. na pokrycie planowanego deficytu zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz przy założeniu, że uwzględnione zostaną uwagi do § 1 niniejszej uchwały, w ocenie Składu Orzekającego, w latach spłaty długu Miasto Łódź 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 2024 rok.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w zw. z art. 246 ust. 3 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 wyrażonych w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.