

Uchwała Nr I/15/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 24 stycznia 2025 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 2024 r., poz. 1530 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 2025 r., poz. 7), 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 2025–2040.

§ 2

Opiniuje 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 uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2025 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2025-2050, w tym prognozy kwoty długu na lata 2025-2040.

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 2026-2050 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 2025 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 58.438.266 zł. Z przyjętego przez Miasto założenia wynika ponadto, że planowane wydatki bieżące przewyższają, o kwotę 27.796.645 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 187.041.616 zł, z tendencją rosnącą w kolejnych latach, aż do poziomu 1.415.090.939 zł w 2050 roku. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych wysokościach będzie wymagało konsekwentnych działań w zakresie realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, celem zachowania ustalonego poziomu.

Według złożonych przyjętych w budżecie oraz w wieloletniej prognozie finansowej Miasta 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, 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 2025–2027 Miasto prognozuje do uzyskania przychody zwrotne wpływające na dług w wysokości 1.526.352.702 zł, w tym w kwocie 807.310.206 zł z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia. Począwszy od 2028 roku Miasto nie prognozuje przychodów zwrotnych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w pierwszych latach objętych prognozą (okres 2025–2031) jest bardzo wysokie i wynosi: w 2025 roku – 5.702.475.136 zł, w 2026 roku – 5.878.847.119 zł, w 2027 roku – 5.723.162.282 zł, w 2028 roku – 5.380.542.165 zł, w 2029 roku – 5.084.180.445 zł, w 2030 roku – 4.785.489.369 zł, w 2031 roku – 4.264.812.532 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2026 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada również na 2026 rok, w którym dług stanowi 85,26% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na koniec 2025 rok dług Miasta obejmuje: a) przychody zwrotne wynikające z obligacji, kredytów i pożyczek, uzyskane w poprzednich latach, a także planowane do uzyskania w 2025 roku - w łącznej kwocie: 5.476.148.157 zł, stanowiącej 80,61% planowanych w 2025 roku

dochodów ogółem, b) tytuły dłużne wliczane do państwowego długu publicznego spłacane w formie wydatków budżetu – w łącznej kwocie 226.326.979 zł, która to część długu stanowi 3,33% dochodów ogółem.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2025 roku Miasto założyło wzrost zadłużenia o 455.462.431 zł, a w 2026 roku o kolejne 176.371.983 zł. Dopiero od 2027 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który na koniec 2032 roku będzie kształtował się poniżej 4.000.000.000 zł, na koniec 2033 roku poniżej 3.000.000.000 zł, na koniec 2034 roku poniżej 2.000.000.000 zł, a na koniec 2036 roku poniżej 1.000.000.000 zł. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że w latach 2025-2026 prognozowane są przychody zwrotne na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Na koniec tych lat 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: 2033-2034 w których spłata przekracza 900.000.000 zł w każdym roku. W roku 2032 - spłata przekracza 800.000.000 zł; w latach 2025 i 2035 - spłata przekracza 700.000.000 zł w każdym roku; w roku 2031 - spłata przekracza 600.000.000 zł; w latach: 2026, 2027, 2028, 2036 - spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku; w latach: 2029, 2030 - spłata przekracza 400.000.000 zł w każdym roku. Nadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu, spłata długu przekracza 800.000.000 zł także w roku 2025, 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.

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%	12,05%
2026	11,36%	8,24%
2027	10,40%	7,63%
2028	10,30%	7,91%
2029	9,28%	6,57%
2030	9,26%	6,20%
2031	9,97%	8,56%
2032	10,70%	10,66%
2033	11,81%	11,77%
2034	12,51%	11,68%
2035	12,88%	9,82%
2036	12,98%	7,23%
2037	12,99%	4,16%
2038	12,98%	2,21%
2039	12,96%	1,06%
2040	12,94%	0,74%

Mając na względzie przedstawione dane Skład Orzekający zwraca uwagę, że w roku 2025 oraz w latach 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 0,04 p.p. w latach 2032-2033 do 1,41 p.p. w 2031 roku). 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 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 wieloletniej prognozie 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.

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 2025 rok oraz z uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2025-2050. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2025 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2025 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 531.687.853 zł. Jako źródła jego sfinansowania wskazano przychody z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 499.579.032 zł, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 1.467.200 zł, wolnych środków w kwocie 30.641.621 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 budżecie na 2025 rok.

Skład Orzekający podkreśla jednak, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowić mają przychody zwrotne (94,24% 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 oraz 2031-2034, w których wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

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.