

Uchwała nr I /180 /12
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 października 2012 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Miasta Łodzi za I półrocze 2012 r.

Na podstawie art.13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późniejszymi zmianami)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała co następuje:

Opiniuje informację z przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2012 roku, **formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu** .

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2012 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2012 r.
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w I półroczu, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
- sprawozdania sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (*Dz.U. Nr 20, poz.103*) oraz z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (*Dz.U. Nr 43, poz. 247*),
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć o których mowa w art.226 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku analizy powyższych materiałów sprawozdawczych oraz dokumentów pozostających w rejestrach Izby, Skład Orzekający ustalił, że przedłożone sprawozdania statystyczne i sprawozdanie opisowe nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia, wielkości planu dochodów i wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów Miasta Łodzi zawarte w informacji opisowej i w sprawozdaniach statystycznych są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada - co do zasady - szczególności ustalonej przez organ stanowiący w uchwale nr LXXXIX/1547/10 z dnia 9 czerwca 2010 roku.

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Miasta Łodzi na koniec okresu sprawozdawczego zostały wykonane w 46,9% planu (*dochody bieżące zrealizowano na poziomie 49,5 %, natomiast dochody majątkowe wykonane zostały w 23,4 %*). Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 42,3 % planu rocznego (*wydatki bieżące wykonano w 50,8% planu, a wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 13,1% planu*). W ocenie Składu Orzekającego zróżnicowany stopień realizacji dochodów, przy uwzględnieniu ich struktury, winien stanowić podstawę do przeprowadzenia analizy wysokości zaplanowanych w budżecie 2012 roku wpływów z poszczególnych źródeł. Zdaniem Składu oceną należy również objąć poziom zaawansowania zadań z uwzględnieniem wysokości wydatków przewidzianych do realizacji w bieżącym roku . **Skład Orzekający poddaje pod rozważenie dokonanie powyższych analiz i na tej podstawie wprowadzenie odpowiednich zmian w budżecie 2012 roku.**

Skład Orzekający uwzględnił wyjaśnienia dotyczące wykonania wydatków , złożone w piśmie znak DFP-Bd-I.3035.9.2012, odnośnie zwrotu dotacji związanych z realizacją zadań współfinansowanych środkami z budżetu UE (w rozdz. 80195) oraz przekroczenia planu wydatków (w rozdz. 60015 i 80195).

Wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych*) zadłużenie Miasta Łodzi z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów i pożyczek (tym krótkoterminowych w wysokości 72.398.632,14 zł), wyemitowanych obligacji oraz zobowiązań wymagalnych w łącznej wysokości 1.581.260.784,31 zł, stanowiło 48,7% planowanych dochodów (*por. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami w związku z art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157 poz. 1241*). Przy powyższym Skład ponownie odnotowuje, że prognozowany wskaźnik poziomu długu Miasta na koniec 2011 r. i 2010 r. - w części odnoszącej się do zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji - wykonany został w wysokości wyższej od zakładanej. Stosownie do treści art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, wskaźnik długu ustalany jest w trakcie roku budżetowego jako relacja stanu zobowiązań wg tytułów dłużnych do planowanych dochodów, natomiast na koniec roku wskaźnik ten ustalany jest w odniesieniu do wykonanych dochodów . W I półroczu Miasto nie zaciągnęło zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych oraz nie dokonało emisji obligacji, tak więc przy ustaleniu wskaźnika zadłużenia planowane przychody z tych tytułów nie były uwzględnione. Na poziom wskaźnika wpłynęły natomiast, dokonane w pierwszym półroczu spłaty zobowiązań długoterminowych w wysokości 79.798.761,65 zł (w tym wykup obligacji w kwocie 15.000.000 zł). **W ocenie Składu Orzekającego zaciągnięcie zobowiązań zaliczanych do przychodów**

zwrotnych winno zostać ściśle powiązane z sytuacją finansową Miasta, z uwagi na fakt, że wskaźnik zadłużenia na koniec bieżącego roku, planowany jest na wysokim poziomie 56,84%. Samo podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu lub pożyczki nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna - dokonana w ramach udzielonego upoważnienia - rodzi takie skutki zarówno dla bieżącego roku budżetowego jak i lat następnych, w których planowana jest spłata tych zobowiązań.

Skład Orzekający zauważa, że zobowiązania wymagalne występujące na koniec pierwszego półrocza osiągnęły poziom 7.696.551,95 zł i wystąpiły tak jak w roku ubiegłym w administracjach nieruchomościami. Skład Orzekający przypomina, że niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może rodzić odpowiedzialność z tyt. naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późniejszymi zmianami)*).

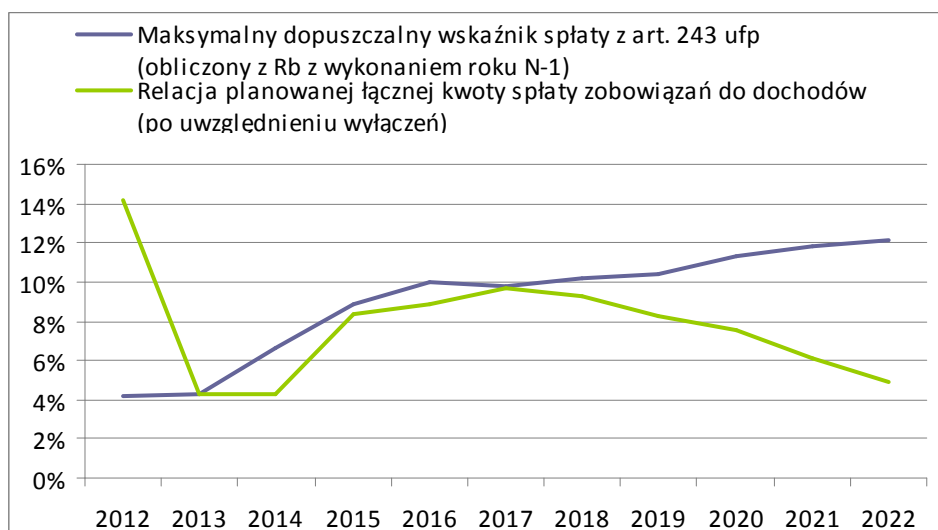
Na marginesie niniejszej opinii, mając na względzie poziom prognozowanego zadłużenia Miasta, Skład ponownie poddaje pod rozagę przeprowadzenie dodatkowej analizy w zakresie sytuacji finansowej występującej w podmiotach, dla których Miasto jest organem założycielskim (*np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej*) lub w których posiada udziały (*np. spółki*), w kontekście jej ewentualnego wpływu na stan finansów Miasta.

Stosownie do wymogów wynikających z art.266 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, organ wykonawczy przedłożył Izbie informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art.226 ust.3 ustawy. Przedłożona informacja została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami i odpowiada szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

Z danych zawartych w informacji wynika, że na przedsięwzięcia realizowane w ramach wydatków bieżących w pierwszym półroczu bieżącego roku wydatkowano środki na poziomie 46,2 % planu rocznego, natomiast w ramach wydatków majątkowych 14,01%. Analiza przebiegu realizacji poszczególnych przedsięwzięć dla których określono limity wydatków majątkowych, dokonana w oparciu o informacje wynikające z tabeli Nr 2 tej informacji jak również z części IV materiałów towarzyszących, prowadzi do wniosku, że stopień ich zaawansowania jest zróżnicowany. **Z uwagi na powyższe Skład wskazuje na potrzebę dokonania analizy harmonogramu realizacji przedsięwzięć ustalonych w ramach wydatków majątkowych.** Skład Orzekający wielokrotnie wskazywał, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy bowiem dla wykonania planowanego poziomu wydatków majątkowych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (pożyczek, kredytów) zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym dotacji oraz środków z UE. Konsekwencją zaplanowania w latach 2012-2014 wysokiego poziomu wydatków majątkowych oraz faktu, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów jak również wykup obligacji zostały odłożone w czasie - bowiem spłata długu dokonywana będzie de facto od 2015 roku - jest tendencja rosnąca poziomu długu. Zadłużenie Miasta Łodzi na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.487,4 mln zł i zakłada się, że sfinansowane zostanie z dochodów Miasta, przy czym możliwości jego spłaty będą ograniczone maksymalnym wskaźnikiem obciążenia budżetów spłatą długu ustalonym na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Zgodnie z przepisami w latach 2012-2013 obowiązują wskaźniki określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu stosownie do art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjny, a począwszy od roku 2014- zatem w latach faktycznej spłaty długu Miasta - stanie się wiążący. Ustalanie nowego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem.

Na podstawie danych wynikających z przyjętej przez Miasto wieloletniej prognozy finansowej na dzień 30 czerwca 2012 r. kształtowanie się relacji wskaźnika maksymalnego w odniesieniu do obciążenia budżetu spłatą długu w latach przedstawia niżej zamieszczony wykres.



W wieloletniej prognozie Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2014 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2015 i 2017 roku relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Obciążenie budżetu spłatą długu w roku 2015 planuje się na poziomie 0,0831 (8,31%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0883 (8,83%), natomiast w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0969 (9,69%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0974 (9,74%). **Mając powyższe na względzie Skład wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2015. Zdaniem Składu przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w roku 2015 i 2017 obciążona jest ryzykiem, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.** Nadto począwszy od 2014 roku możliwość restrukturyzacji spłaty zadłużenia, polegająca między innymi na zmianie harmonogramu spłat- *dokonanie takiej*

operacji zaplanowano w roku bieżącym - będzie bardzo ograniczona, z uwagi na fakt, że wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu (*indywidualny dla Miasta*), jak wynika z prognozy, jest istotnie niższy, niż granica 15% wyznaczona obowiązującym do 2013 roku art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Z wielkości zawartych w prognozie wynika także, że wskaźnik jednoroczny stanowiący element wyliczenia wskaźnika maksymalnego - *ustalony na podstawie prawej strony wzoru art. 243 ustawy o finansach publicznych* - liczony dla 2012 roku w oparciu o wielkości wynikające z wieloletniej prognozy finansowej Miasta kształtuje się na poziomie 0,753 -tj. blisko trzykrotnie wyższym od wykonanego w 2011 roku. **Jak wynika z danych zawartych w sprawozdaniach za I półrocze bieżącego roku, nadwyżka operacyjna wykonana została na poziomie 25,2 % planu rocznego, a dochody ze sprzedaży majątku w 27,8 % planu.** Skład odnotowuje, że w latach 2010 i 2011 zarówno nadwyżka operacyjna (*rozumiana jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi*) jak i wpływy z tytułu sprzedaży majątku wykonane zostały poniżej założonych wielkości. Spełnienie reguły określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości w tym osiągnięcia w latach 2012-2015 zakładanych nadwyżek operacyjnych oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

Powyższe ustalenia - zdaniem Składu Orzekającego- prowadzą do wniosku, że zachowanie przez Miasto prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych, obciążone jest znacznym ryzykiem i wymaga korygowania wielkości ustalonych w prognozie.

W podsumowaniu opinii Skład Orzekający wskazuje na konieczność bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2012 roku oraz dokonania analizy założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej przede wszystkim w zakresie poziomu kwoty długu i obciążeń budżetów jego spłata, a w konsekwencji oceny możliwości realizacji wydatków majątkowych w wysokościach zakładanych w latach 2012-2014.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta Miasta Łodzi dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w I półroczu 2012 roku.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy Prezydentowi Miasta Łodzi odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.