

Uchwała nr I /148 /14
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 17 października 2014 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania
budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2014 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 (j.t. Dz.U. 2012 r., poz. 1113 ze zm.)

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 2014 r., z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2014 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2014 r., wraz z korektą przekazaną Izbie w dniu 11 września 2014 r. w zakresie informacji w części tabelarycznej Tabela Nr 8 „Wykorzystanie rezerwy ogólnej i rezerw celowych”,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2014 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 na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U z 2014 r.,poz.119) oraz rozporządzenia 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, Dz.U. z 2013 r., poz. 1344),
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art.226 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 % planu (*dochody bieżące zrealizowano na poziomie 50,5 %, natomiast dochody majątkowe wykonane zostały w 19,7 % planu rocznego*). Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 41,1% planu rocznego (*wydatki bieżące wykonano w 50,2 % planu, a wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 21,4 % planu*). W informacji zawarto wyjaśnienia dotyczące poziomu wykonania wydatków majątkowych za okres I półrocza.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków bieżących na koniec okresu sprawozdawczego budżet Miasta zamknął się nadwyżką operacyjną w wysokości 93.457.247,1 zł, co stanowi 57,2 % planu.

Na dzień 30 czerwca bieżącego roku przychody z tytułu prywatyzacji zrealizowano w kwocie 523.000 zł, tj. 121,6 % planu, nadto uzyskane wpływy z tytułu spłaty pożyczek w wysokości 1.017.545 zł osiągnęły poziom blisko dwukrotnie wyższy od planowanego.

W wyniku analizy przedłożonych sprawozdań Skład Orzekający wskazuje, że z wykonania zaplanowanych dochodów i wydatków wynikają obszary, które winny zostać poddane szczegółowej analizie w zakresie ich ewentualnego wpływu na założenia przyjęte w budżecie Miasta 2014 roku. I tak w zakresie dochodów analizą winna zostać objęta wysokość planowanych wpływów z udziału Miasta w podatku dochodowym od osób prawnych, które zostały zrealizowane na poziomie zaledwie 3,9 % planu rocznego, ponadto jak wynika z opisu sprawozdania Rb-27 za II kwartał Łódzki Urząd Skarbowy określił nadpłaty z tego tytułu w łącznej wysokości 23.024.345,05 zł. W ocenie Składu należy również dokonać analizy wysokości zaplanowanych wpływów z opłaty za korzystanie z transportu zbiorowego wykonanych w 33,9% planu rocznego oraz dochodów ze sprzedaży składników majątkowych – odpowiednio wykonanych w 23,6 %. Realizacja planowanych wydatków na poziomie 86,6 % planu rocznego, w zakresie świadczeń realizowanych w ramach pomocy społecznej, dotyczących wypłaconych zasiłków wskazuje, że zachodzić może konieczność dalszego zwiększenia planu, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji tych zadań w drugim półroczu bieżącego roku.

Z przedłożonych dokumentów dotyczących przebiegu wykonania budżetu wynika, że w analizowanym okresie sprawozdawczym z budżetu Miasta dokonywane były wydatki dotyczące zwrotu dotacji, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, w zakresie wydatków bieżących (§ 2910) np. w rozdz. 80195,85295. W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że należy dokonać analizy, czy zachodzi ewentualność wypełnienia znamion czynu określonego w art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*j.t. Dz.U. z 2013r., poz. 168*). W przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych Skład Orzekający przypomina o obowiązku wynikającym z art. 93 tej ustawy.

W I półroczu Miasto zaciągnęło pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 269.650 zł, wyemitowało obligacje w wysokości 62.500.000 zł oraz dokonało spłaty kredytów zaciągniętych na rynku zagranicznym w wysokości 19.698.868,76 zł i pożyczek WFOŚ i GW w wysokości 259.821,70 zł. Jak wynika z danych zawartych w sprawozdaniu statystycznym Rb Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych*) zadłużenie Miasta Łodzi z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji osiągnęło wysokość 2.156.738.554,10 zł, nadto wykazano zobowiązania wymagalne powstałe w zakładzie budżetowym w kwocie 396.201,79 zł. Łączne zadłużenia Miasta na dzień 30 czerwca 2014 r. wynikające ze sprawozdania Rb Z zamknęło się w wysokości

2.157.134.755,89 zł, zatem w stosunku do planowanych dochodów budżetu 2014 roku zadłużenie osiągnęło poziom 60,6%.

Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje obniżenie poziomu zobowiązań wymagalnych jednostek administracji nieruchomościami, bowiem na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązania w zakresie odsetek zamknęły się kwotą 769.837,09 zł. Skład wskazuje równocześnie, iż powstały zobowiązania wymagalne w Łódzkim Zakładzie Usług Komunalnych w kwocie 396.201,79 zł. 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 (j.t Dz U 2013 r. poz.168)*). W przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych Skład Orzekający przypomina o obowiązku wynikającym z art. 93 tej ustawy.

Mając na względzie dane wykazane w sprawozdaniu Rb 30 z wykonania planu finansowego Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych, w którym wykazano ujemny stan środków obrotowych oraz fakt, że w zakładzie tym wystąpiły zobowiązania wymagalne, Skład Orzekający ponownie wskazuje na potrzebę dokonania analizy prawidłowości gospodarki finansowej prowadzonej w tej jednostce organizacyjnej Miasta.

Stosownie do wymogów wynikających z art.266 ust.1 ustawy 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 45,8 % planu rocznego, natomiast w ramach wydatków majątkowych 22,8 %. Analiza przebiegu realizacji poszczególnych przedsięwzięć, dla których określono limity wydatków majątkowych, prowadzi do wniosku, że stopień ich zaawansowania jest zróżnicowany.

Oceniając spełnienie w latach 2014-2031 zasad zawartych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający uwzględnił dane wynikające z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi w tym prognozy kwoty długu, znajdujące się w rejestrach Izby na dzień 30 czerwca 2014 roku.

Jak wynika z wielkości wieloletniej prognozy finansowej Miasta, latach 2014-2031 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku, bowiem w każdym roku objętym prognozą, zaplanowano nadwyżki operacyjne budżetu (*rozumiane jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*).

Stosownie do obowiązujących przepisów od 2014 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, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. 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. Tak więc począwszy od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych (*nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*) oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te bowiem determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3 ,n-2, bowiem stanowią one podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (*por. regułę art. 243 ustawy o*

finansach publicznych). Zatem reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadza zasadę uwzględniania danych z wykonania budżetów lat poprzednich przy ustalaniu dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla danego roku, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę sytuacji finansowej Miasta jest poziom długu oraz harmonogram jego spłaty. Na podstawie wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta ustalono, że dla sfinansowania planowanego poziomu wydatków majątkowych w latach 2014-2015 przyjęto montaż finansowy, który zakłada, że wydatki majątkowe Miasta w łącznej wysokości 2.326,5 mln zł sfinansowane zostaną: wolnymi środkami w wysokości 67 mln zł, zakładanymi w prognozie nadwyżkami operacyjnymi budżetu w wysokości 357,4 mln zł; dochodami majątkowymi na poziomie 1.172,5 mln zł (w tym: *środkami z budżetu Unii Europejskiej- łącznie ze środkami z refundacji wydatków - w wysokości 783,5 mln zł; z tytułu sprzedaży majątku 312,5 mln zł*), planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi (z tytułu emisji obligacji, kredytów, pożyczek) w wysokości 729,6 mln . Z planowanych w latach 2014-2015 przychodów zwrotnych w wysokości 1.062,8 mln zł na finansowanie inwestycji przeznaczono kwotę 729,6 mln zł, natomiast pozostałą kwotę 333,2 mln zł przewidziano na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. W konsekwencji przyjętego założenia kwota długu na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.842,7mln zł, tj. 77,3 % planowanych dochodów, natomiast w latach następnych założono tendencję malejącą długu z tym, że najwyższy poziom spłaty długu (dotyczący kwoty głównej) został odłożony w czasie bowiem przewidziany jest w latach 2020-2023.

Na marginesie niniejszej opinii, z uwagi na poziom prognozowanego oraz osiągniętego na koniec I półrocza zadłużenia Miasta, Skład ponownie poddaje pod rozważenie 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.

Ustalony w prognozie miasta Łodzi montaż finansowy zakłada także, że w latach 2014-2015 środki uzyskane przez Miasto z tytułu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczane zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowić będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. W roku 2014 roku ustalono nadwyżkę operacyjną w wysokości 170,1 mln zł, w wyniku wprowadzonych zmian budżetu jej poziom uległ obniżeniu do wysokości 164 mln zł. W następnych latach objętych prognozą założono tendencję rosnącą tej nadwyżki. W konsekwencji przyjętego w prognozie montażu finansowego uzyskanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku jest niezbędne dla wykonania w latach 2014-2015 planowanych wydatków majątkowych, jak również determinuje w latach przyszłych możliwość spłaty zaciąganego przez Miasto długu - zgodnie z regułą z art. 243 ustawy o finansach publicznych . Mając na względzie dane wynikające z rejestrów Izby oraz fakt, że na poziom wskaźnika dla roku 2013 wpłynęły dochody związane ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o. - w ocenie Składu należy uznać, że wskaźniki jednoroczne- stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wynikające z prognozy Miasta od roku 2017 założono na wysokim poziomie.

Miasto wprowadzicie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu w latach 2014-2031 ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2014 -2015 relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 tej ustawy. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w latach 2016 - 2021 relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozie finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2015 - 2023, obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem w celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest począwszy od 2014 roku pełne wykonanie założonych wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku. Przy powyższym Skład wskazuje, że wprowadzie nadwyżka operacyjna na koniec I półrocza została wykonana na poziomie 57,2 % planu, to jednak dochody ze sprzedaży majątku zrealizowano jedynie w 23,6 % planu.

Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania w latach 2014-2015 dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych ze środków UE oraz prawidłowego ich rozliczenia.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w tym prognozy długu – Skład wskazuje, że w celu zapewnienia możliwości spłaty długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji przyjętych w prognozie i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości, w tym planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych. Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Miasto takich działań oraz podkreślał, że decyzje o zaciągnięciu zobowiązań winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych - zgodnie z obowiązującym prawem.

Z uwagi na występujące obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej, w ocenie Składu Orzekającego, prognozowana kwota długu Miasta nie powinna podlegać dalszemu zwiększaniu ponad wielkości przyjęte w prognozie . Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje również ,że począwszy od 2016 roku prognozuje się budżety ,które powinny zamykać się nadwyżką budżetową .

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 2014 roku.

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