

Uchwała nr I /166 /2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 9 października 2015 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania
budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2015 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. 2012r., 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 pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu informację z przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2015 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2015 r.,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 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 roku 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 - szczególowości ustalonej przez organ stanowiący w uchwale nr LXXXIX/1547/10 z dnia 9 czerwca 2010 roku.

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 szczególowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Miasta Łodzi na koniec okresu sprawozdawczego zostały wykonane w 48,3% planu (*dochody bieżące zrealizowano na poziomie 52%, natomiast dochody majątkowe wykonane zostały w 31,8 % planu rocznego*). Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 41,3% planu rocznego (*wydatki bieżące wykonano w 51,2 % planu*). W wyniku realizacji dochodów i wydatków bieżących na koniec okresu sprawozdawczego budżet Miasta zamknął się nadwyżką operacyjną w wysokości 134.380.549,2 zł, co stanowi 64,1 % planu, dochody z tytułu sprzedaży majątku zrealizowano w wysokości 51.445.884,07 zł, tj. w 36,8 % planu.

W ocenie Składu stopień wykonania wpływów z opłaty za korzystanie z transportu (*34% planu*), dochodów realizowanych przez Straż Miejską (*25,7%planu*) oraz dochodów ze sprzedaży składników majątkowych, winien stanowić podstawę do przeprowadzenia powtórnej analizy wysokości dochodów planowanych z tych źródeł w roku bieżącym. Skład Orzekający formułując niniejszą opinię, uwzględnił dodatkowe wyjaśnienia przedłożone Izbie w dniu 7 października bieżącego roku przez Skarbnika Miasta (*pismo Nr DPF Bd VI.3251.17.2015*) związane z ujawnionymi w sprawozdaniu Rb 28S wydatkami poniesionymi w §2910, §4570, §4580, §6660. Z wyjaśnień wynika, że w zakresie wskazanych pozycji wydatków, realizowanych przez jednostki organizacyjne Miasta, Wydział Budżetu Miasta przeprowadził analizę pod kątem naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku wprowadzonych, w pierwszym półroczu bieżącego roku zmian w budżecie Miasta, wydatki majątkowe ustalone zostały na poziomie 1.332.651.588 zł. W okresie sprawozdawczym plan wydatków majątkowych został zwiększony w stosunku do planu pierwotnego *per saldo* o 31.897.942 zł. Wydatki na przedsięwzięcia majątkowe ujęte w wieloletniej prognozie finansowej zmniejszono o 77.023.788 zł, natomiast plan wydatków dotyczący zadań jednorocznych w sposób istotny zwiększono - *z poziomu 126.386.710 zł do 235.308.440 zł* – tj. o 108.921.730 zł. W zakresie przedsięwzięć: *Rewitalizacja EC 1 , Węzeł Multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna*, realizowanych przy udziale środków z budżetu UE wraz ze zmniejszeniem limitów wydatków na 2015 rok przedłużono okres ich realizacji i ustalono limity wydatków w latach 2016-2017. Z danych wykazanych w sprawozdaniach wynika, że wykonanie wydatków majątkowych przewidzianych w wieloletniej prognozie finansowej osiągnęło poziom 22,6 % planu, natomiast wydatki na inwestycje jednoroczne zrealizowano w 6,4% planu. W informacji zawarto wyjaśnienia dotyczące poziomu wykonania wydatków majątkowych za okres I półrocza. Analiza informacji zawartych w przedłożonych Izbie dokumentach wskazuje, że stopień realizacji inwestycji jest zróżnicowany, nadto z opisu wynika, że niektóre z zadań nie będą wykonane np. „Edukacyjne Wrota Regionu Łódzkiego”. W ocenie Składu Orzekającego, istotną kwestią dla finansów Miasta, staje się prawidłowe wykonanie i rozliczenie w roku 2015 przedsięwzięć pn. *Rozbudowa i modernizacja trasy tramwaju w relacji Wschód Zachód, Węzeł Multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna* – zgodnie z przyjętym harmonogramem – w celu pozyskania zaplanowanego poziomu ich dofinansowania środkami z budżetu UE. Powyższe prowadzi do wniosku, że zarówno proces planowania, jak i realizacji zadań majątkowych wymaga bieżącego monitorowania.

Na koniec okresu sprawozdawczego tj. 30 czerwca bieżącego roku, przychody z tytułu: prywatyzacji zrealizowano w kwocie 120.000 zł, pożyczki z NFOŚiGW w wysokości 1.033.754,28 zł. Ponadto, w przychodach wykazano stan wolnych środków jako

nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikający z rozliczeń pożyczek i kredytów z lat ubiegłych w wysokości 215.943.439,02 zł (z tego środki zaangażowane w finansowanie budżetu 2015 roku zamykają się kwotą 159.837.209 zł). W pierwszym półroczu wykupiono obligacje oraz dokonano spłaty rat kredytów, pożyczek w łącznej kwocie 68.150.153,12 zł - co stanowi 34,4% planu. Udzielono pożyczek samodzielnym zespołom opieki zdrowotnej w wysokości 184.000 zł, tj. 100% planu.

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 2.589.548.744,81 zł. Wykazane zobowiązania wymagalne powstałe w Zarządzie Zieleni Miejskich zamknęły się kwotą 23.065,86 zł i jak wynika z dodatkowych wyjaśnień (pismo Skarbnika Miasta z dnia 7 października br.) zobowiązania te dotyczą sprawy, która jest przedmiotem sporu sądowego . Łączne zadłużenia Miasta na dzień 30 czerwca 2014 r. wynikające ze sprawozdania Rb Z zamknęło się w wysokości 2.589.571.810,67 zł, zatem w stosunku do planowanych dochodów budżetu 2015 roku zadłużenie osiągnęło poziom 67,8 %. Skutkiem zaplanowania w roku bieżącym i latach poprzednich wysokiego poziomu wydatków majątkowych - dla finansowania których niezbędne były i będą przychody zwrotne - oraz wobec przyjęcia przez Miasto założenia, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, jak również wykup obligacji, zostały odłożone w czasie - jest tendencja rosnąca poziomu długu. Kwota długu Miasta, na koniec 2015 roku w odniesieniu do planowanych (prognozowanych) dochodów osiągnie poziom 76,4%, natomiast w roku 2016 wzrośnie do 87,6 %. W wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjęto założenie, że planowane do spłaty zobowiązania długoterminowe sfinansowane zostaną: w roku 2015 przychodami z tytułu planowanych do wyemitowania obligacji oraz wolnych środków; w roku 2016 przychodami z tytułu wolnych środków oraz przychodami zwrotnymi; w roku 2017 nadwyżki budżetowej, przychodami z tytułu wolnych środków oraz przychodami zwrotnymi, w roku 2018 nadwyżki budżetowej przychodami z tytułu wolnych środków, od roku 2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie de facto z nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi). Ponadto, z przedłożonej prognozy wynika, że od roku 2018 nie planuje się zaciągania przez Miasto zobowiązań długoterminowych zaliczanych do długu.

Oceniając spełnienie w latach 2015-2040 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 2015 roku.

Jak wynika z wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, w latach 2015-2040 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku, bowiem w każdym roku objętym prognozą, zaplanowano nadwyżki operacyjne budżetu. Zaplanowana na koniec czerwca bieżącego roku nadwyżka operacyjna zamykała się kwotą 209.718.187 zł, w następnych latach objętych prognozą założono tendencję rosnącą tej nadwyżki.

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 ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat: dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Ustalony w prognozie Miasta montaż finansowy zakłada, że w latach 2015-2016 środki uzyskane z tytułu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowić będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. Zdaniem Składu wskaźniki jednoroczne ustalane na podstawie art. 243 - stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia

budżetu spłatą długu - wynikające z prognozy Miasta od roku 2016 założono na wysokim poziomie. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego ustalonego w latach 2015-2016, w sposób istotny wpływa wielkość dochodów ze sprzedaży majątku planowanych do uzyskania odpowiednio w kwocie 139,7 mln zł oraz 140 mln zł (przy czym wielkość ta w roku 2016 obejmuje również dochody z tytułu leasingu nieruchomości, które uprzednio planowane były w budżetach w latach 2014 i 2015). W konsekwencji przyjętego w prognozie montażu finansowego uzyskanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku jest niezbędne dla wykonania w latach 2015-2016 planowanych wydatków majątkowych, jak również determinuje w latach przyszłych możliwość spłaty zaciąganego długu. Miasto wprawdzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2020- 2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Ponadto, Skład Orzekający podkreśla, że w latach 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozie finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2016 - 2022 obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem w celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest pełne wykonanie założonych w prognozie wielkości przede wszystkim nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego dotyczące zaciągania zobowiązań powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta. W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2015 roku i analizy wpływu tego wykonania na założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej Miasta.

Skład Orzekający zauważa, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane z realizacją przyjętych założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta. Na marginesie niniejszej opinii Skład Orzekający wskazuje, że kryterium realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest kierowane w pierwszej kolejności do organów jednostki samorządu terytorialnego, zatem to organy Miasta (*stanowiący i wykonawczy*), w wyniku podjętych decyzji kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

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 2015 roku.

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