

Uchwała nr I /155/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 października 2016 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania
budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2016 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 informację z przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2016 roku, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2016 r.,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2016 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 (j.t. Dz.U. 2016r., poz.1015) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz.U. z 2014r., poz. 1773),
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art.226 ustawy o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013r., poz. 885 z późn.zm).

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 52,8 % planu (*dochody bieżące zrealizowano na poziomie 51,2 %, natomiast dochody majątkowe wykonane zostały w 66,7 % planu rocznego w tym: dochody z budżetu UE 100,5 % planu , a dochody z tytułu sprzedaży majątku 22,4% planu*). Skład Orzekający wskazuje –podobnie jak w roku ubiegłym - że stopień wykonania wpływów z tytułu : opłaty za korzystanie z transportu zbiorowego (*27,2% planu rocznego*) oraz dochodów ze sprzedaży składników majątkowych, winien stanowić podstawę do przeprowadzenia, w roku bieżącym, powtórnej analizy wysokości dochodów planowanych z tych źródeł. Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 42,9% planu rocznego (*wydatki bieżące wykonano w 49,1 % planu*). W okresie sprawozdawczym plan wydatków majątkowych został zwiększony w stosunku do planu pierwotnego o 186.852.938 zł do kwoty 810.084.785 zł , a jego wykonanie osiągnęło poziom 18,4 % planu rocznego. W informacji opisowej zawarto omówienie stopnia realizacji zadań majątkowych. W wyniku realizacji dochodów i wydatków bieżących na koniec okresu sprawozdawczego budżet Miasta zamknął się nadwyżką operacyjną w wysokości 192.528.375,82 zł, co stanowi 78,6 % planu rocznego.

Z danych zawartych w sprawozdaniu NDS oraz informacji opisowej wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego nieplanowane przychody z tytułu prywatyzacji zrealizowano w kwocie 30.000 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 261.312.585,34 zł (*z tego środki zaangażowane w finansowanie budżetu 2016 roku zamknęły się kwotą 202.929.742 zł*). W pierwszym półroczu wykupiono obligacje , dokonano spłaty rat kredytów zaciągniętych na rynku krajowym oraz zagranicznym, jak również spłacono pożyczki. Łącznie dokonano spłaty długu w kwocie 89.669.291,25 zł , tj. 43,5% planu. W sprawozdaniu Rb-Z na koniec okresu sprawozdawczego wykazano kwotę długu w wysokości 2.773.361.060,51 zł. Dług ten stanowi 72,8 % planowanych dochodów Miasta. Ze sprawozdania wynika również, że na dzień 30 czerwca 2016 roku w Mieście nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Stosownie do wymogów wynikających z art. 266 ust.1 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy przedłożył Izbie informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej- zwanej dalej „prognozą”, 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 szczególności wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje - odnosząc się do informacji o różnicy wielkości planu dochodów i wydatków zamieszczonych w prognozie, a wynikającej ze zmian budżetu - że stosowna zmiana prognozy w zakresie planu dochodów i wydatków na dzień 30.06.2016 r., mogła zostać wprowadzona zarządzeniem Prezydenta Miasta wydanym na podstawie art.232 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki na przedsięwzięcia majątkowe ujęte w prognozie zwiększono w okresie sprawozdawczym o 70.127.368 zł, do kwoty 541.399.807 zł. Na dzień 30 czerwca bieżącego roku wydatki te zrealizowano w 24,7% planu. Natomiast planowane wydatki na realizację zadań jednorocznych - *z wyłączeniem rezerw celowych przeznaczonych na inwestycje* -zrealizowano na poziomie 6% planu rocznego. Przebieg realizacji zadań majątkowych wskazuje, że stopień zaawansowania prac jest zróżnicowany, zatem

wymaga bieżącego monitorowania, w celu ewentualnego urealnienia planowanych limitów wydatków.

Z prognozy wynika, że w latach 2016 -2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej.

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. W ocenie 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 roku 2016, w sposób istotny wpływa wielkość zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

W prognozie Miasto przyjęło, że w roku 2016 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z wolnych środków oraz kredytów planowanych do zaciągnięcia na rynku zagranicznym. Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2016 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie 2.824.782.812 zł. W latach 2017 -2018 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki budżetowej, wolnych środków z lat ubiegłych oraz przychodów zwrotnych. W prognozie założono, że od 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu dokonywana będzie ze środków pochodzących z nadwyżki budżetowej, która *de facto* powstanie z nadwyżki operacyjnej budżetu.

Montaż finansowy przyjęty w prognozie przewiduje, że w roku 2016 środki uzyskane z tytułu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowić będą źródło finansowania zarówno wydatków majątkowych, jak i spłaty długu. Jak wynika z prognozy w latach 2020-2022 obciążenie budżetu Miasta spłatą długu wraz z wydatkami na odsetki i dyskonto (*tj. z pominięciem wyłączeń, przyjętych dla wyliczenia wskaźników, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych*) – osiągnie bardzo wysoki poziom, a dla ich sfinansowania niezbędna będzie pełna realizacja prognozowanych dochodów.

Skład Orzekający ponownie podkreśla- mając na względzie obszary ryzyka związane ze spłatą tak wysokiego długu Miasta - że decyzje o zaciągnięciu dalszych zobowiązań w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta. Zdaniem Składu Orzekającego podejmowanie powyższych działań przez organy Miasta jest konieczne, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Stanowisko sformułowane wyżej znajduje również potwierdzenie w opiniach Składu Orzekającego wydawanych w roku bieżącym (*por. Uchwała Nr I/22/2016 z dnia 4 lutego 2016 roku dotycząca prognozy długu Miasta oraz opiniach o możliwości spłaty pożyczki, kredytu - wydanych w II półroczu bieżącego roku*). Z opinii tych wynika, między innymi, że możliwość spłaty długu Miasta w latach 2017 - 2022 obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem wymaga osiągnięcia założonych w prognozie wskaźników jednorocznych, jak i nadwyżek budżetowych, z których środki począwszy od 2019 roku stanowić będą jedyne źródło finansowania spłaty długu.

Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje również, że aktualne pozostają uwagi zawarte w opinii (*por. Uchwała Nr I/61/2016 z dnia 27 kwietnia 2016r.*) w której wskazano, między innymi, że „ *najistotniejszymi elementami prognozy finansowej Miasta, w latach przyszłych, będą prawidłowo opracowane harmonogramy finansowania*

przedsięwzięć majątkowych (z uwzględnieniem zaciągniętych jak i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań)...”.

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 2016 roku.

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