

✓

**Uchwała nr I /143/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 16 października 2018 roku**

**w sprawie opinii dotyczącej informacji o przebiegu wykonania budżetu**  
**Miasta Łodzi za I półrocze 2018r.**

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. 2016r., poz.561)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | członek        |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek        |

**uchwała co następuje:**

Opiniuje się pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu informację o przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2018 roku.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową o przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2018r., z uwzględnieniem korekty w zakresie opisu zadania zamieszczonego na str.92 „*Materiałów Towarzyszących*”, doręczonej w dniu 19.09.2018r. oraz dodatkowego wyjaśnienia doręczonego Izbie w dniu 5.10.2018r.,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2018 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 Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018r., poz.109 ze zm.) 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), z uwzględnieniem korekt,
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art.266 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. z 2017 roku Dz.U. poz. 2077 ze zm.).

W wyniku analizy powyższych materiałów sprawozdawczych oraz dokumentów pozostających w rejestrach Izby, Skład Orzekający ustalił, że przedłożone sprawozdania

statystyczne i informacja opisowa - co do zasady - nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada szczegółowości określonej w uchwale przez organ stanowiący.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że planowane dochody ogółem Miasta Łodzi na koniec I półrocza 2018 roku zostały wykonane w wysokości 2.009.580.300,42 zł, co stanowi 49,5% założonego planu. Plan dochodów bieżących zrealizowano na poziomie 51,6%, uzyskując kwotę 1.927.528.882,39 zł. Z analizy wykonania poszczególnych dochodów bieżących wynika, że wpływy z tytułu opłat za korzystanie z transportu zbiorowego wykonano na bardzo niskim poziomie - na planowaną wielkość 172.704.340,00 zł uzyskano jedynie 235.181,76 zł, co stanowi 0,1% założonego planu. W związku z tym Skład Orzekający wskazuje (*podobnie jak w Uchwałach dotyczących wykonania budżetu Miasta na koniec pierwszego półrocza 2016 i 2017 roku*), że należy dokonać ponownej analizy wielkości dochodów zaplanowanych z tego tytułu w budżecie 2018 roku. Z kolei dochody majątkowe Miasta na koniec I półrocza 2018 roku wykonane zostały w wysokości 82.051.418,03 zł, co stanowi 25,3% planu, w tym sprzedaż majątku zrealizowano w 47,5%, uzyskując z tego tytułu dochody w wysokości 59.423.579,44 zł. W tym zakresie Skład Orzekający wskazuje, że dochody majątkowe z Unii Europejskiej planowane w kwocie 188.098.813,00 zł zostały zrealizowane jedynie na poziomie 10,8% założonego planu, w wysokości 20.237.368,04 zł. Wydatki ogółem budżetu Miasta Łodzi wykonano w kwocie 1.838.307.254,84 zł, co stanowi 43,4% planu rocznego. Wydatki bieżące budżetu wykonano w wysokości 1.748.967.797,08 zł, na poziomie 50,1% planu. Natomiast wydatki majątkowe planowane na 749.575.976,00 zł zrealizowano w kwocie 89.339.457,76 zł, co stanowi 11,9% planu. W przedłożonej informacji omówiono realizację poszczególnych zadań majątkowych.

Z danych przedstawionych w sprawozdaniu Rb-NDS (*sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego*) za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2018r., wynika że w pierwszym półroczu bieżącego roku wykonano nadwyżkę budżetu w kwocie 171.273.045,58 zł. Zrealizowano również tzw. nadwyżkę operacyjną (dodatnia wielkość między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w kwocie 178.561.085,31 zł, co stanowi 73,2% przyjętego w tym zakresie planu rocznego. Ze sprawozdania Rb-NDS wynika również, że w analizowanym okresie sprawozdawczym planowane przychody z tytułu kredytów bankowych na rynku krajowym, kredytu bankowego na rynku zagranicznym oraz pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie zostały zrealizowane. Po stronie wykonania w ww. sprawozdaniu wykazano stan wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 111.408.427,56 zł, które zostały zaangażowane w budżecie 2018 roku w kwocie 98.821.073,00 zł. Na koniec I półrocza 2018 roku rozchody budżetu zrealizowano w wysokości 90.473.210,99 zł wykonując plan w 35,5%.

Zadłużenie Miasta Łodzi wykazane w sprawozdaniu Rb-Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*) wg stanu na dzień 30.06.2018r. wyniosło 2.597.211.295,62 zł i stanowiło 64,01% dochodów planowanych na 2018 rok. Skład Orzekający wskazuje przy powyższym, że prognozowany na koniec 2018 roku dług Miasta Łodzi, według danych ujętych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obowiązującej na dzień 30.06.2018r. nadal kształtuje się na bardzo wysokim poziomie: 2.768.276.920,00 zł, stanowiąc 68,23% planowanych dochodów. Z ww. sprawozdania wynika również, że na dzień 30.06.2018r. w Mieście nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Stosownie do wymogów wynikających z art. 266 ust.1 ustawy o finansach publicznych, Prezydent Miasta 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 odpowiada szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego. Porównując dane w niej zawarte z danymi wykazanymi w dokumencie: „*Materiały Towarzyszące*”, w którym omówiono wykonanie poszczególnych zadań majątkowych, w tym również przedsięwzięć, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w „*Materiałach Towarzyszących*” część zadań majątkowych ujęto jako tzw. zadania pozostałe

(jednoroczne), podczas gdy stanowią one planowane przedsięwzięcia. Powyższe dotyczy następujących przedsięwzięć: nr 2239411 planowanego na kwotę 2.959.000,00 zł (str. 282), nr 2237882 planowanego na kwotę 19.370,00 zł (str. 306), nr 2235131 planowanego na kwotę 60.000,00 zł (str.329), nr 2235071 planowanego na kwotę 62.000,00 zł (str. 330), nr 2211341 planowanego na kwotę 1.980.414,00 zł (str. 358) oraz nr 2234701 planowanego na kwotę 56.000,00 zł (str. 361).

Z przedłożonej informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, wynika że w I półroczu 2018 roku przedsięwzięcia o charakterze bieżącym zaplanowano na kwotę 688.045.068,00 zł, a zrealizowano w wysokości 326.310.464,00 zł - na poziomie 47,43% przyjętego planu, w tym przedsięwzięcia bieżące współfinansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej zrealizowano na poziomie 36,08% planu. Z kolei przedsięwzięcia majątkowe - stanowiące 80,07% planu wydatków majątkowych budżetu Miasta w 2018 roku - zaplanowano na kwotę 600.192.789,00 zł, a wykonano w wysokości 77.246.721,00 zł, realizując plan jedynie w 12,87%. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że na niskim poziomie zrealizowano przedsięwzięcia majątkowe współfinansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, wykonując jedynie 4,4% założonego planu. Z przedłożonej informacji wynika również, że wykonanie poszczególnych przedsięwzięć majątkowych na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, ukształtowało się na zróżnicowanym poziomie.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta Łodzi, obowiązującej na koniec I półrocza 2018 roku przyjęto założenie, że w latach 2018 - 2020 spłata długu zostanie sfinansowana przychodami zwrotnymi, które prognozuje się zaciągnąć również na pokrycie prognozowanych w tym okresie deficytów budżetu (przy czym w 2018r. na finansowanie planowanego deficytu przeznaczono także wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). W roku 2021 założono, że spłata długu Miasta zostanie pokryta prognozowaną do osiągnięcia nadwyżką budżetu oraz prognozowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi. W okresie 2022 - 2040 dług Miasta zostanie sfinansowany prognozowanymi do uzyskania nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. We wszystkich latach objętych prognozą założono, że spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - w każdym roku prognozuje się wypracowanie nadwyżek operacyjnych.

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. Z danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjętej na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego wynika, że w latach 2018-2040 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający wskazuje jednakże, że w 2021 roku relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest spełniona po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń z ust. 3a ww. przepisu. Natomiast w latach 2024 - 2025 bez uwzględnienia wyłączeń z art. 243 ust. 3a wskaźnik spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego (w 2024r. różnica między wskaźnikami wynosi 0,90 p.p., a w 2025 roku 0,32 p.p.).


Mając to na względzie, w ocenie Składu Orzekającego ustalona w prognozie Miasta możliwość spłaty długu obciążona jest dużym ryzykiem niespełnienia reguły wynikającej z art. 243 w 2021 roku. W związku z tym, założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów, w tym zarówno dochodów bieżących, jak i dochodów ze sprzedaży majątku oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu realizacji tzw. wskaźników jednorocznych przyjętych dla poszczególnych lat budżetowych (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje przy tym, że począwszy od 2019 roku wskaźniki

jednoroczne założono na wysokich poziomach – powyżej 10%, od 2022 powyżej 11%, a od 2027 roku do 2032 roku powyżej 12%. Nadto, Skład przypomina przy powyższym, że wykonana wielkość wskaźnika jednorocznego w roku 2018 wpływa na kształtowanie się maksymalnego wskaźnika spłaty długu dla roku 2021. Mając natomiast na względzie poziom realizacji, na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, dochodów majątkowych pochodzących z Unii Europejskiej, jak również poziom wykonania wydatków majątkowych finansowanych środkami z Unii Europejskiej, Skład Orzekający zwraca uwagę, że realizacja przyjętych w tym zakresie założeń powinna być przez Miasto stale monitorowana w toku wykonywania budżetu 2018 roku oraz wieloletniej prognozy finansowej (dochody z UE są również prognozowane do uzyskania w latach 2019-2023), z uwzględnieniem konieczności wprowadzenia ewentualnych zmian w tych dokumentach. Zmiany te powinny być dokonywane na podstawie bieżącej oceny sytuacji finansowej Miasta, jak również przy uwzględnieniu aktualizacji harmonogramów zadań majątkowych realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Analogicznie, jak w opiniach wydawanych w latach poprzednich, Skład Orzekający podkreśla, że decyzje o zaciągnięciu zobowiązań Miasta, tak w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, należy ściśle powiązać z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

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 2018 roku.

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

Przewodniczący  
Składu Orzekającego  
  
Iwona Kopczyńska