



Uchwała nr I /128/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 24 października 2019 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Miasta Łodzi za I półrocze 2019r.

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 ze zm.)

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 2019 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową o przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2019r., wraz z uzupełnieniem tej informacji dotyczącym Tabeli nr 3 – Wydatki majątkowe budżetu Miasta Łodzi z wyszczególnieniem zadań,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 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 (j.t. Dz.U. z 2019r., poz.1393) 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.266 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2019r., poz. 869 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. Ponadto, Skład Orzekający uwzględnił dodatkowe wyjaśnienia przedłożone Izbie w dniu 14.10.2019r. w piśmie nr DFP-Bd-IV.3251.10.2019 oraz w dniu 15.10.2019r. w piśmie

nr DFP-Bd-I.3034.6.2019 Skarbnika Miasta Łodzi, dotyczące wydatków zrealizowanych w I półroczu bieżącego roku w paragrafach 2910, 4560, 4570, 4580 i 6660 klasyfikacji budżetowej oraz przekroczeń w planie wydatków, jak również dotyczące danych ujętych w Tabeli nr 12 - Zestawienie zrealizowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu Miasta i Tabeli nr 13 – Przychody i koszty samorządowego zakładu budżetowego – Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że planowane dochody ogółem budżetu Miasta Łodzi na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego zostały wykonane w wysokości 2.145.765.201,92 zł, tj. na poziomie 47,1 % założeń. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 2.103.162.323,20 zł, wykonując plan w 52,1%, natomiast dochody majątkowe, w stosunku do przyjętych założeń i upływu czasu, wykonano na bardzo niskim poziomie, tj. w wysokości 42.602.878,72 zł, realizując plan jedynie w 8,3%, w tym sprzedaż majątku planowaną na 110.566.578,00 zł wykonano w wysokości 27.433.638,35 zł, co stanowi 24,8% planu. Oceniając wykonanie dochodów z poszczególnych źródeł, Skład Orzekający zwraca uwagę, że na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego dochody bieżące z tytułu opłaty za korzystanie z transportu zbiorowego, która stanowi istotną pozycję dochodów bieżących w budżecie, wykonano jedynie na poziomie 19,11% (na plan 172.183.832,00 zł wykonano 32.899.796,73 zł). Skład przypomina, że podobna sytuacja niskiego wykonania tego źródła dochodów wystąpiła na koniec I półrocza również w poprzednich latach budżetowych (2017-2018). W związku z tym, w ocenie Składu należy dokonać ponownej analizy wielkości planu dochodów przyjętego w budżecie z ww. tytułu. W zakresie dochodów majątkowych Skład Orzekający zwraca uwagę na bardzo niskie wykonanie dochodów z Unii Europejskiej oraz dochodów na współfinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych z udziałem tych środków, bowiem na planowaną wielkość 362.249.300,00 zł wykonano jedynie 13.639.363,50 zł, czyli 3,8% założonego planu (*na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego za 2018 rok wykonany dochód z tego tytułu wyniósł 20.237.368,04 zł, tj. 10,8% planu*). Podkreślić przy tym należy, że dochody te stanowią ponad 70,6% planowanych dochodów majątkowych Miasta. Zdaniem Składu Orzekającego analizie poddać także należy wielkość planu dochodów z tytułu sprzedaży majątku (*dochód z tego tytułu wykonany na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego za 2018 rok wyniósł 59.423.579,44 zł, tj. 47,5%*). Oceniając z kolei wykonanie wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, realizowanych w trybie ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. 2018r, poz.1716), które na plan 36.000.000,00 zł wykonano na kwotę 49.542,88 zł (0,14% planu), Skład Orzekający uwzględnił informację podaną w przedłożonej informacji opisowej w części „*Materiały towarzyszące*” (s.144), gdzie wskazano, że niskie wykonanie wiąże się z rozpoczęciem przeksięgowywania wpłat z kont użytkowania wieczystego na konta przekształceń w miesiącu czerwcu bieżącego roku, a w II półroczu 2019 roku dochód ten będzie systematycznie wzrastał.

Wydatki ogółem budżetu Miasta wykonano w kwocie 2.134.866.315,52 zł, co stanowi 42,6% planu rocznego. Wydatki bieżące wykonano w wysokości 1.932.696.689,38 zł, realizując plan w 51,8%. Z kolei wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie 15,8% założonego planu – na kwotę 1.279.219.126,00 zł wykonano 202.169.626,14 zł (w tym wydatki majątkowe współfinansowane środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej zrealizowano na poziomie 10,6% założonego planu). W informacji opisowej omówiona została realizacja 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 2019r., wynika że dodatnia wielkość między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi (*tzw. nadwyżka operacyjna*) została wykonana w kwocie 170.465.633,82 zł, co stanowi 55,5% przyjętego planu. W pierwszym półroczu bieżącego roku wykonano także nadwyżkę budżetu w wysokości 10.898.886,40 zł. Ze sprawozdania Rb-NDS wynika również, że w analizowanym okresie sprawozdawczym planowane przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych oraz kredytu bankowego na rynku zagranicznym 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 215.867.807,21 zł, które zostały zaangażowane w budżecie 2019 roku w wysokości 200.473.014,00 zł. Na dzień 30.06.2019r. rozchody budżetu zrealizowano w kwocie 89.822.906,38 zł wykonując plan w 51,4%.

Zadłużenie Miasta wykazane w sprawozdaniu Rb-Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*) wg stanu na dzień 30.06.2019r. wyniosło 3.178.889.662,64 zł (w tym zobowiązania długoterminowe: 3.177.206.690,52 zł, zobowiązania krótkoterminowe: 1.682.972,12 zł). Z przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 wynika, że na zobowiązania długoterminowe składają się przychody zwrotne (kredyty zaciągnięte na rynku krajowym i zagranicznym, obligacje komunalne, pożyczki) w wysokości 2.646.955.739,54 zł oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu w wysokości 530.250.950,98 zł. Wskazane umowy, zawarte przez Miasto w latach ubiegłych (przed dniem 1.01.2019r.), są zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego (*por. § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767)*). W ocenie Składu Orzekającego dług Miasta kształtuje się na bardzo wysokim poziomie, stanowiąc 69,8% dochodów planowanych na 2019 rok. Z ww. sprawozdania wynika również, że na koniec I półrocza 2019 roku 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.

Z przedłożonej informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, wynika że w I półroczu 2019 roku przedsięwzięcia o charakterze bieżącym zaplanowano na kwotę 787.276.719,00 zł, a zrealizowano w wysokości 443.518.127,00 zł (56,3%), w tym przedsięwzięcia bieżące współfinansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej wykonano na poziomie 36,0% planu. Natomiast przedsięwzięcia majątkowe zaplanowano na kwotę 1.085.907.477,00 zł, a wykonano w wysokości 152.662.270,00 zł, realizując plan jedynie w 14,0%, w tym przedsięwzięcia majątkowe współfinansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej wykonano na poziomie 10,6% 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 dzień 30.06.2019r. roku przyjęto założenie, że w latach 2019 – 2020 spłata długu zostanie sfinansowana przychodami zwrotnymi. W roku 2021 spłatę długu prognozuje się pokryć przychodami zwrotnymi oraz nadwyżką budżetu, a dla lat 2022 – 2040 założono, że spłata zobowiązań dłużnych zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, które de facto powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z przyjętej prognozy wynika również, że dług Miasta wynikający z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu zostanie pokryty z wydatków majątkowych budżetów poszczególnych lat, do 2033 roku. 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 2019-2040 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający wskazuje jednakże, że w 2021 roku wskaźnik spłaty długu, bez uwzględnienia ustawowych wyłączeń oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego (różnica między wskaźnikami wynosi 0,91 p.p.; po uwzględnieniu wyłączeń: 2,06 p.p.).

Podsumowując powyższe, w ocenie Składu Orzekającego ustalona w prognozie Miasta możliwość spłaty długu dla 2021 roku obciążona jest ryzykiem niespełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenia wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów, w tym zarówno bieżących, jak 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*), w tym wskaźnika ustalonego dla 2019 roku w wysokości 9,18%, a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych (*na powyższe Skład Orzekający zwracał również uwagę w Uchwale Nr I/14/2019 z dnia 1.02.2019r. dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta oraz możliwości sfinansowania deficytu budżetu 2019r.*). Skład Orzekający przypomina także, że wielkość wykonanego wskaźnika jednorocznego w roku 2019 ma wpływ na wielkość maksymalnego wskaźnika spłaty długu ustalonego dla 2021 roku.

Poddając analizie wykonanie dochodów majątkowych budżetu, w szczególności dochodów pochodzących z Unii Europejskiej oraz z tytułu sprzedaży majątku na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, Skład Orzekający zwraca uwagę na potrzebę bieżącego monitorowania ich realizacji w toku wykonywania budżetu 2019 roku. Skład przypomina przy powyższym, że dochody uzyskane ze sprzedaży majątku przez najbliższe lata budżetowe (*tj. do roku 2025 włącznie*) wpływają na wielkość maksymalnego wskaźnika spłaty długu danej jednostki samorządu terytorialnego, a w rezultacie na spełnienie przez tę jednostkę reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podkreślić również należy, że zarówno sprzedaż majątku, jak i dochody pochodzące z Unii Europejskiej stanowią ważne źródła finansowania zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji przez Miasto w 2019 roku.

W ocenie Składu Orzekającego bieżącego monitorowania wymaga również realizacja planu wydatków majątkowych będących przedsięwzięciami wieloletnimi, które w budżecie 2019 roku stanowią 85% wydatków majątkowych, w tym w szczególności przedsięwzięć majątkowych realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, w celu ich wykonania zgodnie z ustalonymi terminami i harmonogramami.

Mając natomiast na względzie wielkość i poziom długu Miasta na koniec I półrocza 2019 roku oraz konieczność jego spłaty w kolejnych latach budżetowych, Skład Orzekający wskazuje, że długoterminowe zobowiązania z tytułów dłużnych, o których mowa w §3 pkt 2 ww. powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, a zatem także zobowiązania z tytułu umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, zawarte od dnia 1.01.2019r., obciążać będą wskaźnik spłaty długu wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, zważywszy na zmiany ustawy o finansach publicznych wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018r., poz. 2500), w szczególności w zakresie ustalania w kolejnych latach budżetowych dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego, Skład Orzekający podkreśla, że zdolność Miasta do spłaty zobowiązań powinna podlegać bieżącej analizie. Z uwagi na art. 9 wyżej wskazanej ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zasadne jest zatem, aby służby finansowe Miasta analizowały jego sytuację finansową, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości

wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu mającym zastosowanie po raz pierwszy do opracowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na rok 2020 (*por.: art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta 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 2019 roku.

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