



Uchwała nr I /111/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 26 października 2020 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Miasta Łodzi za I półrocze 2020r.

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. 2019r., poz.2137)

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 2020 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2020 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową o przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2020r.,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 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. 2020r., poz.1564) 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 przez Skarbnika Miasta Łodzi w piśmie z dnia 21 sierpnia 2020r. oraz z dnia 21 października 2020r., dotyczące w szczególności wydatków zrealizowanych w I półroczu bieżącego roku w paragrafach 2910, 4560, 4570, 4580 klasyfikacji budżetowej oraz

przekroczeń w planie wydatków, jak również zobowiązań wymagalnych powstałych na dzień 30.06.2020r.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że planowane dochody ogółem budżetu Miasta Łodzi na koniec I półrocza 2020 roku zostały wykonane w wysokości 2.356.592.858,04 zł, tj. na poziomie 46,2% planu. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 2.251.984.752,37 zł, wykonując plan w 49,5%. Z kolei dochody majątkowe na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego wykonano na poziomie 19,2%, w wysokości 104.608.105,67 zł, przy czym ze sprzedaży majątku udało się uzyskać kwotę 40.364.208,32 zł i zrealizować plan w 40,1%. Na niskim poziomie ukształtowało się natomiast wykonanie dochodów majątkowych pochodzących z Unii Europejskiej oraz dochodów na współfinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych z udziałem tych środków, które wykonano tylko w 14,2% (*na przyjęty plan w wysokości 386.689.687,00 zł uzyskano 55.047.799,07 zł*). Podkreślenia przy tym wymaga, że dochody te stanowią ponad 70,0% planowanych dochodów majątkowych Miasta. W zakresie dochodów realizowanych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (j.t. Dz.U. 2020r., poz.139), Skład Orzekający zauważa, że wprawdzie wykonano je w wysokości i na poziomie wyższym niż za I półrocze 2019 roku, tj. w kwocie 7.418.693,21 zł, czyli w 15,46% planu (*w I półroczu 2019r. zrealizowano te dochody w kwocie 49.542,88 zł, a więc w 0,14% planu*), to jednak stanowi to niskie wykonanie w stosunku do upływu czasu i przyjętych założeń. Z przedłożonej Informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2020 roku (*Materiały Towarzyszące*), na s. 151 wskazano, że niskie wykonanie wynika stąd, że wpłaty z tytułu przekształcenia ewidencjonowano na kontach użytkowników wieczystych. Wyjaśniono także, że: „*Sukcesywne uzupełnianie danych w systemie, umożliwiłi przeksięgowanie wniesionych opłat na dochody z tytułu przekształcenia*”.

Wydatki ogółem budżetu Miasta wykonano w kwocie 2.419.041.852,77 zł, tj. na poziomie 44,0% planu rocznego. Wydatki bieżące zrealizowano w wysokości 2.184.595.007,91 zł, wykonując plan w 50,4%. Z informacji opisowej przedstawiającej wydatki poniesione przez poszczególnych realizatorów budżetu (*Materiały Towarzyszące*) wynika, że w I półroczu bieżącego roku Miasto poniosło szereg wydatków bieżących związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid – 19. Z kolei wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 234.446.844,86, co stanowi 20,2% założonego planu, w tym wydatki majątkowe współfinansowane środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej zrealizowano na poziomie 16,6% planu. W informacji opisowej omówiony został stopień realizacji 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 2020r. wynika, że dodatnia wielkość między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi (*tzw. nadwyżka operacyjna*) została wykonana w kwocie 67.389.744,46 zł stanowiąc 31,3% przyjętego planu. Oceniając wykonanie nadwyżki operacyjnej na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, w porównaniu z wykonaniem nadwyżek operacyjnych za pierwsze półrocza w latach budżetowych 2017-2019, wskazać należy, że została ona zrealizowana na znacznie niższym poziomie (*np. w 2019 roku nadwyżka operacyjna wykonana na koniec I półrocza wyniosła 170.465.633,82 zł, co stanowiło 55,5% przyjętego wówczas planu*).

Ze sprawozdania Rb-NDS wynika również, że w analizowanym okresie sprawozdawczym Miasto nie zaciągało zaplanowanych długoterminowych przychodów zwrotnych. Na dzień 30 czerwca bieżącego roku rozchody budżetu dotyczące spłaty zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach budżetowych zrealizowano w kwocie 96.197.959,57 zł wykonując założony plan w 47,0%. Z przedłożonej Informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2020-2048 w tym o przebiegu przedsięwzięć wynika również, że z tytułu długu spłacanego wydatkami w I półroczu 2020 roku poniesiono wydatki w wysokości 26.243.870,00 zł – stanowi to 51% zakładanego planu.

Zadłużenie Miasta wykazane w sprawozdaniu Rb-Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*) wg stanu na dzień 30.06.2020r. wyniosło 3.416.251.049,74 zł, kształtując się na bardzo wysokim poziomie, bowiem stanowiło 67,0% dochodów planowanych na 2020 rok.

Na dług Miasta złożyły się: 1) długoterminowe: kredyty zaciągnięte na rynku krajowym i zagranicznym, pożyczki oraz obligacje komunalne - w łącznej kwocie 2.899.995.705,83 zł¹, 2) kredyt krótkoterminowy zaciągnięty w rachunku bieżącym jednostki w wysokości 30.534.952,34 zł, 3) umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego, w wysokości 485.201.350,00 zł, 4) zobowiązania wymagalne wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 519.041,57 zł – z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S (*sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 roku*) oraz z informacji opisowej wynika, że zobowiązania te powstały w jednostkach oświaty i dotyczyły składek opłacanych do ZUS. W przedłożonej informacji opisowej wskazano, że Miasto zakłada, iż zobowiązania te zostaną umorzone na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz.1842). Z dodatkowego wyjaśnienia przekazanego przez Skarbnika Miasta Łodzi wynika m.in., że przedmiotowe zobowiązania wymagalne zostały wykazane w ww. sprawozdaniach, ponieważ na dzień składania sprawozdań nie wszystkie placówki oświatowe otrzymały decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwalniającą płatników z opłacenia składek. W wyjaśnieniu wskazano również, że na dzień 30.09.2020r. w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-Z za III kwartał 2020r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły, w związku z wydaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji zwalniających z opłacenia składek przez placówki oświatowe.

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 informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, wynika że w I półroczu 2020 roku wydatki na przedsięwzięcia bieżące zaplanowano w kwocie 902.744.179,00 zł, a zrealizowano w wysokości 491.806.731,00 zł (54,5%), w tym przedsięwzięcia bieżące współfinansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej wykonano na poziomie 17,8% planu. Przedsięwzięcia o charakterze majątkowym zaplanowano na kwotę 1.003.609.766,00 zł, a wykonano w wysokości 209.693.285,00 zł, realizując plan w 20,9%, w tym przedsięwzięcia majątkowe współfinansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej wykonano na poziomie 16,6% założonego planu. Z informacji wynika również, że wykonanie poszczególnych przedsięwzięć majątkowych na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, ukształtowało się na zróżnicowanym poziomie.

W obowiązującej na koniec I półrocza wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjęto założenie, że w 2020 roku spłata długu będzie finansowana planowanymi do wyemitowania obligacjami komunalnymi. W 2021 roku dług również zostanie pokryty przychodem zwrotnym. W latach 2022-2023 spłata długu zostanie sfinansowana prognozowanymi do wykonania nadwyżkami budżetów oraz przychodami zwrotnymi. Z kolei w latach 2024 – 2040 spłata zobowiązań dłużnych zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów. W okresie 2024 - 2040 założono, że nadwyżki budżetów, które będą finansowały spłatę długu powstaną z wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Z

¹ Na s. 7 Informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2020-2048 w tym o przebiegu przedsięwzięć, podano kwotę, tj.: 2.930.530.658 zł, jako kwotę długu wynikającą z długoterminowych kredytów, pożyczek oraz obligacji. Jest to jednakże wielkość, która dotyczy nie tylko ww. tytułów dłużnych, ale również wykazanego kredytu krótkoterminowego.

prognozy wynika również, że dług Miasta wynikający z umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego 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. Z danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta obowiązującej na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego wynika, że w latach 2020-2048 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku.

W podsumowaniu niniejszej opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2020 roku i analizy wpływu tego wykonania na założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej Miasta. W ocenie Składu szczególną uwagę należy poświęcić wykonaniu nadwyżki operacyjnej w 2020 roku. Skład przypomina przy tym, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz jej wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym m.in. w zakresie dotyczącym realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Bacząc z kolei na realizację zadań współfinansowanych środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej należy mieć na uwadze wykonanie ich zgodnie z przyjętymi harmonogramami, w ustalonych terminach, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu ww. środków.

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 2020 roku.

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