

Uchwała nr I /160 /13
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 września 2013 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania
budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2013 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. 2012 r., poz. 1113)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała co następuje:

Opiniuje informację z przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2013 r. **wskazując działania, które winny zostać podjęte** w zakresie budżetu roku bieżącego oraz założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2013 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2013 r.,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 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 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz.103) oraz z rozporządzeniem 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),
- 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

- szczegółowości ustalonej przez organ stanowiący w uchwale nr LXXXIX/1547/10 z dnia 9 czerwca 2010 roku. Skład Orzekający uwzględnił wyjaśnienia złożone w piśmie Skarbnika Miasta Łodzi z dnia 16 września 2013 r. dotyczące wydatków związanych z wypłatą odszkodowań, jak również odnośnie dokonanych zwrotów dotacji w tym związanych z realizacją zadań współfinansowanych środkami z budżetu UE .

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Miasta Łodzi na koniec okresu sprawozdawczego zostały wykonane w 49,5 % planu (*dochody bieżące zrealizowano na poziomie 49,2 %, natomiast dochody majątkowe wykonane zostały w 51,3 % planu rocznego*). Analiza wykonania dochodów bieżących wskazuje na zróżnicowany stopień ich realizacji. I tak, wpływy z: najmu lokali mieszkalnych i użytkowych oraz wpływy z odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali realizowane przez administracje nieruchomościami - wykonano na poziomie 42,8 % planu rocznego, opłat za korzystanie z transportu zbiorowego - odpowiednio w 34,4%, ustawy o drogach publicznych - odpowiednio w 39,0 %, dochodów realizowanych przez Straż Miejską - odpowiednio w 23,3 % (*por. Informacje na str. 26 i 31-32 w części Materiały Towarzyszące*).

Wykonanie pozostałych dochodów ze sprzedaży składników majątkowych na koniec okresu sprawozdawczego, tj. po wyłączeniu dochodów związanych ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o. w wysokości 228.870.185 zł – ukształtowało się na poziomie 31,2 % planu rocznego .

Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 44,9% planu rocznego (*wydatki bieżące wykonano w 51,2 % planu, a wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 31,4 % planu*). Analiza wykonania wydatków bieżących wskazuje na zróżnicowany stopień ich realizacji, a w odniesieniu do niektórych zadań wysokość wydatków jest istotnie wyższa od 50 %, np. dotacje dla szkół i przedszkoli publicznych i niepublicznych, wydatki na świadczenia społeczne. W informacji zawarto wyjaśnienia dotyczące poziomu wykonania wydatków majątkowych za okres I półrocza.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków bieżących na koniec okresu sprawozdawczego budżet Miasta zamknął się nadwyżką operacyjną w wysokości 45.471.633,4 zł, co stanowi zaledwie 21,6 % planu.

Wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych*) zadłużenie Miasta Łodzi z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów i pożyczek (w tym krótkoterminowych w wysokości 79.006.357,28 zł), wyemitowanych obligacji oraz zobowiązań wymagalnych w łącznej wysokości 1.885.147.345,67 zł, stanowiło 50,94 %, a po uwzględnieniu regulacji wynikającej z art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do poziomu 48,67 % planowanych dochodów (*por. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami w związku z art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157 poz. 1241*). Stosownie do treści art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, wskaźnik długu ustalany jest w trakcie roku budżetowego jako relacja stanu zobowiązań wg tytułów dłużnych do planowanych dochodów, natomiast na koniec roku wskaźnik ten ustalany jest w odniesieniu do wykonanych dochodów . W I półroczu Miasto nie zaciągnęło zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych oraz nie dokonało emisji obligacji, tak więc przy ustaleniu wskaźnika zadłużenia planowane przychody z tych tytułów nie były uwzględnione. Na poziom wskaźnika wpłynęły natomiast, dokonane w pierwszym półroczu spłaty zobowiązań długoterminowych w wysokości 28.155.931,47 zł (w tym wykup obligacji w kwocie 15.000.000 zł). Na dzień 30 czerwca bieżącego roku przychody z tytułu prywatyzacji zrealizowano w kwocie 119.235,58 zł, zatem w 0,2 % planu rocznego.

Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje obniżenie poziomu zobowiązań wymagalnych administracji nieruchomościami, bowiem na koniec okresu sprawozdawczego, zobowiązania te zamknęły się kwotą 2.442.836,81 zł , natomiast w analogicznym okresie roku ubiegłego ukształtowały się w wysokości 7.696.551,95 zł .

Skład Orzekający przypomina, że niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może rodzić odpowiedzialność z tyt. naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t Dz U 2013 r. poz.168)*).

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 szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

Z danych zawartych w informacji wynika, że na przedsięwzięcia realizowane w ramach wydatków bieżących w pierwszym półroczu bieżącego roku wydatkowano środki na poziomie 45,1 % planu rocznego, natomiast w ramach wydatków majątkowych 17,2%. Analiza przebiegu realizacji poszczególnych przedsięwzięć, dla których określono limity wydatków majątkowych, prowadzi do wniosku, że stopień ich zaawansowania jest zróżnicowany.

Oceniając spełnienie w latach 2014-2031 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.

Jak wynika z wielkości wieloletniej prognozy finansowej Miasta, latach 2014-2031 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku, bowiem w każdym roku objętym prognozą, zaplanowano nadwyżki operacyjne budżetu (*rozumiane jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*).

Skład Orzekający w formułowanych opiniach wielokrotnie wskazywał, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy i obciążony ryzykiem, bowiem dla wykonania planowanego poziomu wydatków majątkowych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (*pożyczek, kredytów, obligacji*), zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym uzyskanych środków z UE. Skutkiem zaplanowania w latach 2013-2014 wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne będą przychody zwrotne oraz w wyniku przyjęcia założenia, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów jak również wykup obligacji, zostały odłożone w czasie - jest tendencja rosnąca poziomu długu.

Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu stosownie do art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W wieloletniej prognozie Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2014 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach : 2017, 2018 oraz 2020, relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, nadto w latach 2014 i 2015 relacja ta zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W prognozie przyjęto również założenie, że począwszy od roku 2017 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej planowanej w tym roku na wysokim poziomie 296,2 mln zł.

Przy powyższym Skład ponownie wskazuje, że w latach 2010 - 2012 zarówno nadwyżka operacyjna jak i wpływy z tytułu sprzedaży majątku wykonane zostały poniżej założonych wielkości. Począwszy od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu

spłatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te bowiem determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3, n-2, bowiem stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (por. regulę art. 243 ustawy o finansach publicznych). Mając na względzie, że faktycznie osiągnięte poziomy tego wskaźnika - ustalone na podstawie wykonania budżetu Miasta w latach 2011-2012 - wyniosły odpowiednio 0,0243 oraz 0,0318, w ocenie Składu uznać należy, że wskaźniki jednoroczne wynikające z prognozy Miasta założono na wysokim poziomie przy uwzględnieniu, że na poziom wskaźnika dla roku 2013 wpływają w sposób istotny dochody związanych ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o.

W ocenie Składu Orzekającego, przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w latach: 2017, 2018 oraz 2020, obciążona jest znacznym ryzykiem, bowiem dla spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych niezbędna jest realizacja wielkości nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie nie niższym od ustalonego w prognozie.

Na marginesie niniejszej opinii, z uwagi na poziom prognozowanego zadłużenia Miasta, Skład ponownie poddaje pod rozagę przeprowadzenie dodatkowej analizy w zakresie sytuacji finansowej występującej w podmiotach, dla których Miasto jest organem założycielskim (np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) lub w których posiada udziały (np. spółki), w kontekście jej ewentualnego wpływu na stan finansów Miasta.

Mając na względzie wskazane wyżej wielkości dotyczące wykonania budżetu 2013 roku oraz obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia następujących działań:

1/dokonania ponownej analizy wielkości dochodów i wydatków zaplanowanych w budżecie Miasta na 2013 rok oraz wprowadzenia odpowiednich zmian tych wielkości i ustalenia wysokości nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie najbardziej zbliżonym do przewidywanego wykonania (w konsekwencji analizie należy również poddać zarówno założenia przyjęte do uzasadnienia poziomu nadwyżki operacyjnej przedłożone Izbie w dniu 31 stycznia 2013 roku pismo DFP-BD-III.301.4.2013 jak również planowane poziomy tych nadwyżek w latach objętych wieloletnią prognozą finansową Miasta),

2/dokonania aktualizacji harmonogramów pozyskiwania dochodów i ponoszenia wydatków dotyczących zadań majątkowych realizowanych przy udziale środków z budżetu UE, bowiem wysokość pozyskanych przez Miasto środków oraz prawidłowe ich wykorzystanie jest jednym z elementów niezbędnych dla zachowania przez Miasto prawem przewidzianych limitów obciążenia budżetów od 2014 roku spłatą długu- stosownie do regulacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych,

3/ dokonania powtórnej analizy wysokości planowanych przychodów zarówno zwrotnych jak i z tytułu prywatyzacji, z uwzględnieniem analiz wynikających z pkt 1 i 2 w celu zachowania w 2013 roku ograniczenia z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, a od 2014 roku ograniczeń z art. 243 ustawy o finansach publicznych,

4/podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań dotyczących zarówno przychodów zwrotnych, jak również odnoszących się do planowanych przedsięwzięć o charakterze majątkowym, z uwzględnieniem wyników analiz wskazanych w pkt 1 - 3, tj. na podstawie oceny sytuacji finansowej Miasta.

Powyższe działania, zdaniem Składu Orzekającego, są konieczne dla zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

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 2013 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

Ewa Śpionek

