

**Uchwała nr I /125/2017**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 25 września 2017 roku**

**w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania**  
**budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2017 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. 2016 r., poz.561)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

**uchwała co następuje:**

Opiniuje pozytywnie z istotnymi uwagami, zawartymi w uzasadnieniu, informację z przebiegu wykonania budżetu Miasta Łodzi za I półrocze 2017 roku, wskazując jednocześnie działania, które winny zostać podjęte w zakresie budżetu oraz założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Łodzi informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2017 r.,
- uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2017 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. z 2016 roku Dz.U. poz. 1870 ze 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 - szczegółowości ustalonej w uchwale przez organ stanowiący.

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Miasta Łodzi na koniec okresu sprawozdawczego zostały wykonane w 50,7 % planu (*dochody bieżące zrealizowano na poziomie 52,4 %, natomiast dochody majątkowe wykonane zostały w 20,6 %*). W ramach dochodów majątkowych dochody z budżetu UE zrealizowano jedynie w 1,1 % planu rocznego, natomiast dochody z tytułu sprzedaży majątku wykonano w 28,2% planu. Skład Orzekający odnotowuje, że stopień realizacji wpływów z tytułu opłaty za korzystanie z transportu zbiorowego jest niższy od wykonania na koniec I półrocza ubiegłego roku, wpływy z tego tytułu osiągnęły poziom 19,9% planu rocznego. Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 45,6% planu rocznego (*wydatki bieżące wykonano w 50,6 % planu*). Skład Orzekający wskazuje na potrzebę doprecyzowania objaśnień zawartych w informacji opisowej, odnoszących się do ustalania podstawy dotacji, o których mowa w obowiązujących przepisach ustawy z dnia 7 września 1991r o systemie oświaty (j.t. Dz. U 2016 poz. 1943 ze zm.). W okresie sprawozdawczym plan wydatków majątkowych został zwiększony w stosunku do planu pierwotnego *per saldo* o 45.231.256 zł, tj. do kwoty 651.966.769 zł. W ramach dokonanych zmian, zwiększono między innymi plan wydatków majątkowych o 20 mln zł (*plan po zmianach 40 mln zł*) dla zadania „*wniesienie wkładu pieniężnego na podwyższenie kapitału zakładowego oraz objęcie udziałów w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym – Łódź Sp. z o. o., z przeznaczeniem środków na poczet rekompensaty należnej Spółce od Miasta za 2016 rok z tytułu przewozów rozkładowych i okazjonalnych*”. W ocenie Składu Orzekającego ww. dane wskazują na potrzebę dokonania pogłębionej analizy zaplanowanego poziomu dochodów oraz wydatków budżetowych w zakresie realizacji zadania dotyczącego transportu zbiorowego. W informacji opisowej zawarto omówienie stopnia realizacji zadań majątkowych. Wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie 19% planu rocznego.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków bieżących na koniec okresu sprawozdawczego budżet Miasta zamknął się nadwyżką budżetową w wysokości 109.307.874,45 zł, która została osiągnięta w wyniku zrealizowania nadwyżki operacyjnej (*rozumianej jako dodatnia różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi*) w wysokości 192.033.334,45 zł.

Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb NDS oraz informacji opisowej wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego nie realizowano przychodów zwrotnych z tytułu zaplanowanych w budżecie Miasta kredytów oraz pożyczek. W sprawozdaniu tym, po stronie przychodów wykazano stan wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikający z rozliczeń pożyczek i kredytów z lat ubiegłych w wysokości 213.096.684,96 zł (*z tego środki zaangażowane w finansowanie budżetu 2017 roku zamknęły się kwotą 186.222.295 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 113.773.070,97 zł, tj. 41,4% planu rocznego. W sprawozdaniu Rb-Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*) na koniec okresu sprawozdawczego wykazano kwotę długu w wysokości 2.628.676.626,47 zł, co stanowi 68,3% w odniesieniu do planowanych dochodów bieżącego roku (*jest to wskaźnik niższy o 4,5 punktu procentowego od wskaźnika ustalonego na dzień 30 czerwca 2016 roku*). Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2017 roku po zmianach dokonanych w trakcie bieżącego roku (*zwiększono planowane rozchody budżetu w roku bieżącym o 94,2 mln zł*) kształtuje się nadal na bardzo wysokim poziomie 2.752,9 mln zł, tj. 71,5% w odniesieniu do planowanych dochodów. Ze sprawozdania Rb- Z wynika również, że na koniec okresu sprawozdawczego 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 szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje

podobnie jak w roku ubiegłym, że przedstawiona informacja zawiera wielkości różniące się w zakresie planu dochodów i wydatków zamieszczonych w prognozie, a wynikającymi ze zmian budżetu (*różnica w planie w wysokości 2.634.020 zł jest wynikiem zmian wprowadzonych na podstawie zarządzeń Prezydenta*). Skład przypomina, że stosowna zmiana prognozy w zakresie planu dochodów i wydatków na dzień 30.06.2017 r., mogła zostać wprowadzona zarządzeniem Prezydenta Miasta wydanym na podstawie art.232 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki na przedsięwzięcia realizowane w ramach wydatków bieżących zaplanowane w wysokości 700.686.213 zł, wykonano w 45,6% planu rocznego, w tym wydatki dotyczące transportu zbiorowego zrealizowano na poziomie wyższym tj. 53,1 %. Wydatki na przedsięwzięcia majątkowe ujęte w prognozie zaplanowane w wysokości 468.998.502 zł, wykonano w 19,4% planu. Skład Orzekający odnotowuje, że w badanym okresie sprawozdawczym, wydatki na inwestycje realizowane przy udziale środków z budżetu UE osiągnęły poziom jedynie 0,5% planu rocznego (*w ujęciu historycznym tj. od 2014 r. jest to najniższy poziom wykonania*). W ramach przedsięwzięć Miasto poniosło wydatki związane z wniesieniem wkładów pieniężnych do spółek przekazując środki w wysokości 25.275.740 zł ,tj. 53,4% planu rocznego, w latach 2018-2033 założone w prognozie wydatki z tego tytułu kształtują się na poziomie 746,4 mln zł (*dot. spółek: EXPO, Port Lotniczy, Miejski Ogród Zoologiczny, MPK*). Przebieg realizacji przedsięwzięć majątkowych wskazuje, że stopień zaawansowania prac jest zróżnicowany. Ponadto jak wynika z informacji opisowej w 2017 r., niektóre z przedsięwzięć nie zostaną zrealizowane w zaplanowanych wielkościach np. „*Rewitalizacja Księżego Młyna*”.

Z prognozy wynika, że w latach 2017 -2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej. Z montażu finansowego przyjętego w prognozie wynika, że w roku 2017- 2019 środki uzyskane z tytułu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną na finansowanie wydatków majątkowych.

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 2017, założono na wysokim poziomie. Ustalona w prognozie wysokość wskaźnika jednorocznego wymaga, w roku bieżącym jak i latach następnych, pełnej realizacji założonych wysokości nadwyżki operacyjnej jak i dochodów ze sprzedaży majątku.

W prognozie na dzień 30 czerwca bieżącego roku, przyjęto założenie, że w latach 2017-2018 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z wolnych środków z lat ubiegłych oraz przychodów zwrotnych tj. planowanych do zaciągnięcia kredytów. W roku 2019 przewidziano spłatę długu ze środków pochodzących z przychodów zwrotnych, natomiast w latach 2020-2021 z przychodów zwrotnych i planowanych nadwyżek budżetowych. Z prognozy wynika także , że począwszy od 2022 roku jedyne źródło finansowania spłaty długu Miasta, stanowią będą planowane nadwyżki budżetowe.

Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje ,że zgodnie z danymi wynikającymi z prognozy obowiązującej na dzień 30 czerwca br. , na koniec 2019 roku prognozowano kwotę długu na poziomie 2.989,4 mln zł. Natomiast w wyniku wprowadzonych przez Radę Miejską w Łodzi zmian w prognozie na dzień 30.08. br. , kwota długu Miasta na koniec 2019 r. uległa zwiększeniu do 2.999,9 mln zł ,tj. 76,3 % w odniesieniu do prognozowanych na 2019 rok dochodów. Zwiększenie kwoty długu stanowi konsekwencje przyjętych w prognozie założeń na lata 2017 -2019, w których to latach, wysokość planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek jest wyższa od poziomu ich

spłaty. Jak wynika z prognozy obciążenie budżetu Miasta spłatą długu wraz z wydatkami na odsetki i dyskonto (*tj. z pominięciem wyłączeń, przyjętych dla wyliczania wskaźników, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych*) – osiągnięte w roku 2021 oraz w latach 2024-2026, bardzo wysoki poziom ponad 412 mln zł.

Miasto wprowadzając wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2020-2021 oraz w roku 2025 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Skład Orzekający zauważa przy tym, że w latach 2019 - 2022 wskaźnik spłaty długu Miasta oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego - w podanym okresie różnica pomiędzy wskaźnikami kształtuje się na poziomie poniżej 0,65% - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego, w ocenie Składu Orzekającego, ustalona w prognozie Miasta możliwość spłaty długu w latach 2019 - 2022 obciążona jest bardzo dużym ryzykiem. W celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest osiągnięcie w roku bieżącym oraz w latach następnych, wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od założonego w prognozie.

Konkludując, mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia następujących działań:

-dokonania aktualizacji harmonogramów realizacji zadań majątkowych (z uwzględnieniem wyników postępowań przetargowych), w tym pozyskiwania dochodów i ponoszenia wydatków dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków z budżetu UE (*wysokość pozyskanych środków w danym roku oraz prawidłowe ich wykorzystanie jest jednym z elementów niezbędnych dla zachowania przez Miasto prawem przewidzianych limitów obciążenia budżetów spłatą długu wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych*),

- dokonywanie zmian budżetu i wieloletniej prognozy finansowej Miasta na podstawie bieżącej oceny sytuacji finansowej Miasta i aktualizowanej prognozy dla lat następnych, w sposób nie powodujący zwiększenia planowanej na 2019 rok kwoty długu – ocenianej przez Skład Orzekający jako wielkość maksymalna.

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

Skład Orzekający wielokrotnie w opiniach wskazywał i przypomina ponownie, że samo ustalenie wysokości limitu wydatków dla przedsięwzięcia nie wywołuje jeszcze skutku finansowego. Dokonanie czynności prawnej - *na podstawie udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi upoważnienia dla Prezydenta Miasta Łodzi do zaciągania zobowiązań w ramach ustalonego dla przedsięwzięcie wysokości limitu zobowiązań* - rodzi takie skutki. Analogiczny stan prawny występuje w odniesieniu do przychodów zwrotnych określonych w budżecie danego roku. Ustalenie wysokości zobowiązań długoterminowych z tytułu np. kredytów, nie powoduje zwiększenia kwoty długu, dopiero podjęte czynności - *dokonane na podstawie odpowiedniego aktu organu stanowiącego lub wykonawczego, w którym wyrażona jest wola zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego* - rodzą taki skutek.

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 2017 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 Sponiek*