

OPINIA

Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania o wykonaniu budżetu Miasta Poznania za 2017 rok

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Poznania, wykonując swoje obowiązki wynikające z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) rozpatrzyła:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Poznania za 2017 rok wraz z opinią o tym sprawozdaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej wyrażonej w uchwale Nr SO.-0954/33/18/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu wraz z informacją o stanie mienia Miasta Poznania za 2017 rok,
- sprawozdanie finansowe Miasta Poznania za 2017 r.,
- opinię niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego Miasta Poznania za 2017 r.,
- informację o stanie mienia komunalnego Miasta Poznania na dzień 31 grudnia 2017 r.

W trakcie swoich prac Komisja Rewizyjna zapoznała się ze szczegółowymi ustnymi oraz pisemnymi wyjaśnieniami: Skarbnika Miasta Poznania, dyrektorów, zastępców dyrektorów, kierowników lub pracowników Urzędu Miasta Poznania: Wydziału Budżetu i Kontrolingu, Wydziału Sportu, Wydziału Finansowego, Biura Koordynacji Projektów i Rewitalizacji Miasta, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, Wydziału Urbanistyki i Architektury, Biura Obsługi Inwestorów, Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, Wydziału Zamówień i Obsługi Urzędu, Wydziału Transportu i Zieleni, Gabinetu Prezydenta, Wydziału Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej, Wydziału Oświaty, a także wyjaśnieniami dyrektorów, kierowników i pracowników takich jednostek Miasta Poznania jak: Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji,

Zarząd Transportu Miejskiego, Zarząd Dróg Miejskich, Zarząd Zieleni Miejskiej, Ogród Zoologiczny w Poznaniu, Palmiarnia Poznańska oraz spółki Poznańskie Inwestycje Miejskie Sp. z o.o.

Prace Komisji Rewizyjnej związane z przygotowaniem odpowiedniego wniosku oraz opinii na temat wykonania budżetu Miasta Poznania za rok 2017 przebiegały w okresie od 23 kwietnia do 15 maja 2018 r.

DANE OGÓLNE

Budżet Miasta Poznania na 2017 rok został przyjęty uchwałą Nr XL/691/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 20 grudnia 2016 r. Przed zmianami planowana kwota dochodów ogółem wynosiła **3.280.098.692,00 zł**, a kwota wydatków **3.513.055.506,00 zł**. Po uwzględnieniu ośmiu zmian w ciągu roku dokonanych przez Radę Miasta Poznania i piętnastu zmian dokonanych zarządzeniami przez Prezydenta Miasta Poznania, ostatecznie plan dochodów zamknął się kwotą w wysokości **3.452.724.531,56 zł** a wydatków kwotą **3.508.880.491,56 zł**.

1. Dochody

Dochody Miasta Poznania ogółem w roku 2017 zostały zrealizowane w kwocie **3.510.148.752,56 zł** na poziomie **101,7%** planu. Wykonanie dochodów bieżących wyniosło **3.303.589.545,83 zł**, co stanowi **101,9%** planu, natomiast wykonanie dochodów majątkowych wyniosło **206.559.206,73 zł**, co stanowi **97,4 %** planu.

2. Wydatki

Wydatki budżetu Miasta Poznania w roku 2017 zostały zrealizowane w wysokości **3.348.446.194,71 zł**, tj. na poziomie **95,4 %**. Wydatki bieżące wykonano łącznie w kwocie **2.908.666.996,10 zł** a więc w **96,7 %** planu. Wydatki majątkowe wykonano łącznie w kwocie **439.779.198,61 zł**, co stanowiło **87,9 %** planu.

3. Przychody budżetu

Miasto zrealizowało w 2016 roku przychody budżetu zaciągając kredyty na łączną kwotę **115.708.975,00 zł** tj. na poziomie **35,7 % planu**, uzyskując przychody w wysokości **2.146.010,77 zł** z tytułu spłaty udzielonych pożyczek, tj. **83,1 % planu** oraz wolnych środków z lat ubiegłych w kwocie **64.919.394,92 zł**.

4. Rozchody

W roku 2017 Prezydent Miasta Poznania dokonał spłaty pożyczek z WFOŚiGW w Poznaniu, z EBI i kredytów zaciągniętych na rynku krajowym oraz wykupu obligacji na łączną kwotę **267.495.854,44 zł**. Udzielił też pożyczek z budżetu na kwotę **5.801.781,84 zł**. Łącznie zrealizował rozchody budżetu Miasta w kwocie **273.297.636,28 zł (99,0 % planu)**.

5. Wynik budżetu

Rok budżetowy 2017 zamknął się nadwyżką budżetową w wysokości **161.579.837,90 zł**.

Saldo operacyjne budżetu obliczone zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dochody bieżące – wydatki bieżące) osiągnęło wartość dodatnią i wyniosło **394.799.829,78 zł**.

Saldo operacyjne budżetu obliczone zgodnie z art. 243 ustawy jw. stanowiące podstawę do ustalenia indywidualnego limitu zadłużenia (dochody bieżące + sprzedaż majątku – wydatki bieżące) osiągnęło wartość dodatnią i wyniosło **504.306.980,41 zł**.

6. Ulgi wobec wierzytelności oraz należności wymagalne

Działając w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja Podatkowa w okresie sprawozdawczym zastosowano system ulg w postaci odroczeń, rozłożenia na raty oraz umorzeń (bez ulg i zwolnień ustawowych) wobec wierzytelności podatkowych i opłat na łączną wartość **2.180.175,95 zł**.

Działając na podstawie zapisów uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXXI/1105/VI/2014 z 8 lipca 2014 r. oraz Zarządzenia Prezydenta Miasta Nr 815/2014/P z dnia 31 grudnia 2014 r. w zakresie należności cywilnoprawnych i publicznoprawnych udzielono ulg na łączną kwotę **5.479.781,24 zł**, (w tym umorzenia to kwota **539.257,15 zł**, w pozostałej części należności odroczone albo rozłożone na raty).

Należności wymagalne na koniec 2017 roku wyniosły **287.267.535,05 zł** co oznacza ich wzrost o **12,04 %**, tj. o **31,7 mln zł** w porównaniu ze stanem na koniec 2016 r.

7. Zadłużenie miasta i zobowiązania wymagalne

Zadłużenie z tytułu pożyczek, kredytów oraz wyemitowanych obligacji na koniec roku 2017 wyniosło **1.224.265.399,30 zł** i było niższe o **11,1 %** w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego.

Zobowiązania wymagalne nie podlegające ordynacji podatkowej na koniec 2017 roku wyniosły **154.041,12 zł**. Ogółem w porównaniu ze stanem na koniec roku 2016 zobowiązania wymagalne spadły o **99,4%**, tj. o 16,1 mln zł i dotyczyły SP ZOZ i instytucji kultury.

8. Rezerwy

Zaplanowane w budżecie na dzień 1.01.2017 r. rezerwy łącznie wynosiły **91.986.066,00 zł**, co stanowiło **2,61 %** ogólnej kwoty wydatków budżetu, z czego rezerwa ogólna wynosiła **6.000.000,00 zł** (**0,17 %** ogółu wydatków) a rezerwy celowe **85.986.066,00 zł** (**2,44 %** ogółu wydatków). W budżecie wg stanu na 31.12.2017 r. nierozdysponowane rezerwy wynosiły łącznie **27.099.425,00 zł**, z czego rezerwa ogólna wynosiła **4.263.415,00 zł** a rezerwy celowe **22.836.010,00 zł**.

OCENY I WNIOSKI

1. Ocena przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu, sprawozdania finansowego oraz informacji o stanie mienia komunalnego.

1.1 Sprawozdanie z wykonania budżetu

Analizując przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Poznania za 2017 r. Komisja stwierdziła, że odpowiada ono ustawowym wymogom szczegółowości tj. przedstawiono je w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Jednakże Komisja po raz kolejny zwraca uwagę, że opisowa część sprawozdania z wykonania budżetu powinna w swoich zapisach uwzględniać pełną informację o przyczynach

niewykonania budżetu poszczególnych projektów w zakładanym planie. Komisja dopiero w trakcie obrad nad sprawozdaniem ustalała przyczyny poszczególnych niewykonań.

1.2 Sprawozdanie finansowe

Komisja pozytywnie opiniuje w sensie formalno-księgowym sprawozdanie finansowe po zapoznaniu się z opinią biegłego rewidenta.

1.3 Informacja o stanie mienia komunalnego

Komisja pozytywnie opiniuje również w sensie formalno-księgowym przedłożoną informację o stanie mienia komunalnego.

2. Ocena wykonania budżetu

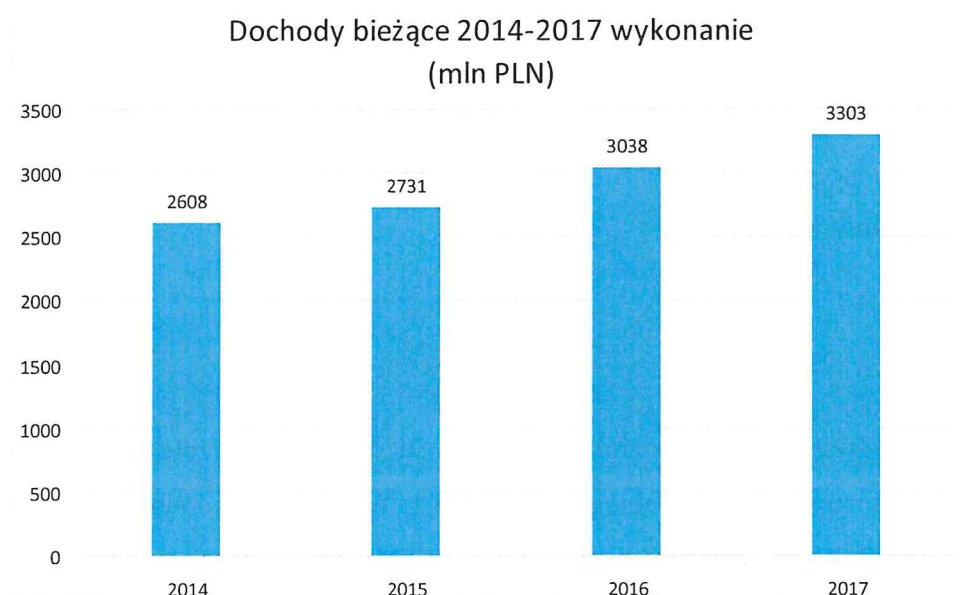
2.1 Dochody

Komisja stwierdza, że poziom realizacji dochodów budżetu Miasta w ujęciu kwotowym – w stosunku do roku ubiegłego – wzrósł. W roku 2016 dochody Miasta ogółem zostały zrealizowane w wysokości 3.252.910.842,18 zł., natomiast w roku 2017 – 3.510.026.032,61 zł.

2.1.1 Dochody bieżące

Komisja stwierdza, że dochody bieżące Miasto wykonało ponad plan (101,7% planu) i jest to wzrost kwotowy, natomiast spadek procentowy (w zeszłym roku wykonanie dochodów bieżących było na poziomie 102,1%). Na poziom wykonania dochodów bieżących pozytywny wpływ miał wzrost wpływów z podatków dochodowych (PIT i CIT), który wynosi już 1.122.608.101,70zł. Wzrost ten może świadczyć o wzroście zamożności poznaniaków, co jest z pewnością dobrą informacją a także dobrym prognostykiem dalszych perspektyw rozwojowych naszego Miasta. Warto zwrócić także uwagę na wzrost podatku od nieruchomości (402.467.276, 23 zł, 101,9% planu) oraz wzrost wpływów ze sprzedaży biletów ZTM (16.135.331,05 zł, 102,1%).

Komisja zauważa jednak także aspekty, które negatywnie wpływają na budżet Miasta, a są bezpośrednio związane z działalnością jego władz. Od wielu lat niskie jest wykonanie dochodów z tytułu środków na realizację programów i projektów finansowanych (dofinansowanych) ze źródeł zagranicznych i budżetu Unii Europejskiej (49,2), w tym środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i budżetu Unii Europejskiej 50,2%, czyli 7.479.529,30 zł a także środków pochodzących z innych źródeł 24%, czyli 138.861,24 zł. W roku 2016 Komisja również zwracała uwagę na niski wynik dochodów w tym zakresie, jednakże nie zostały powzięte żadne środki zaradcze. Poziom wykonania powyższego zadania spadł z 93% do 50%.



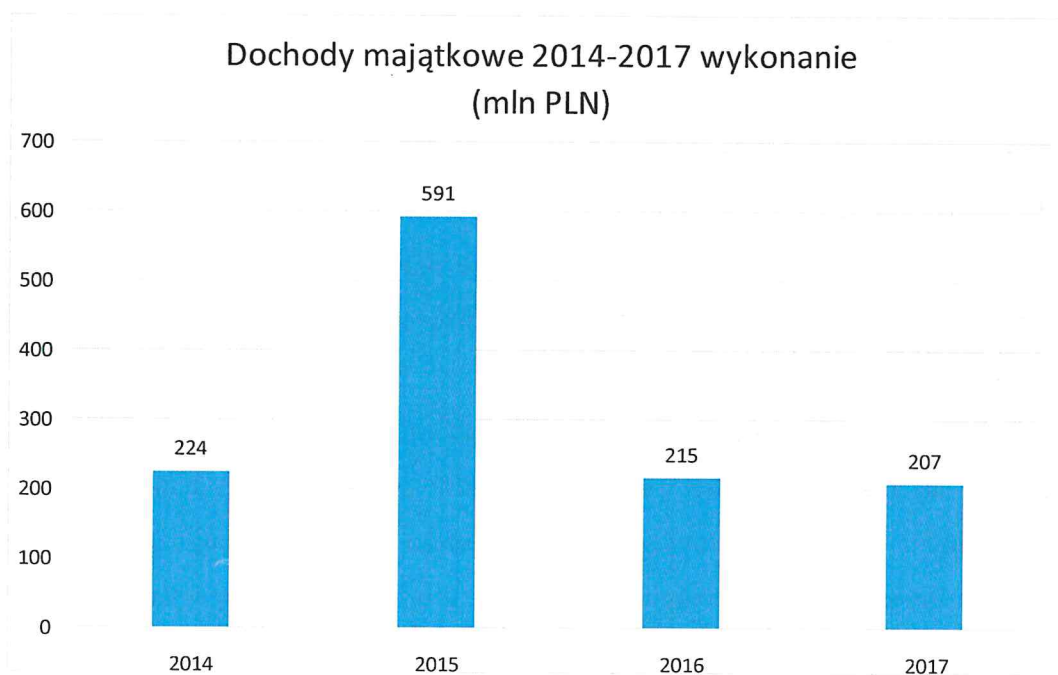
2.1.2 Dochody majątkowe

Dochody majątkowe gminy nie kształtują się już jednak tak dobrze jak dochody bieżące. Dochody majątkowe zostały wykonane w wysokości 206.559.206,73 zł, czyli 97,4% planu. W zeszłym roku wykonanie to było na poziomie 89,9% planu, jednak kwotowo wynosiło 215 095 566,49 zł czyli było o 9 milionów wyższe. Wykonanie tych dochodów w roku 2017 było więc najniższe w ciągu ostatnich kilku lat. Komisja wyraża swój niepokój tą tendencją spadkową dochodów majątkowych Miasta Poznania.

W tym przypadku również najslabiej wykonane są środki na realizację programów i projektów finansowanych (dofinansowanych) ze źródeł zagranicznych i budżetu Unii

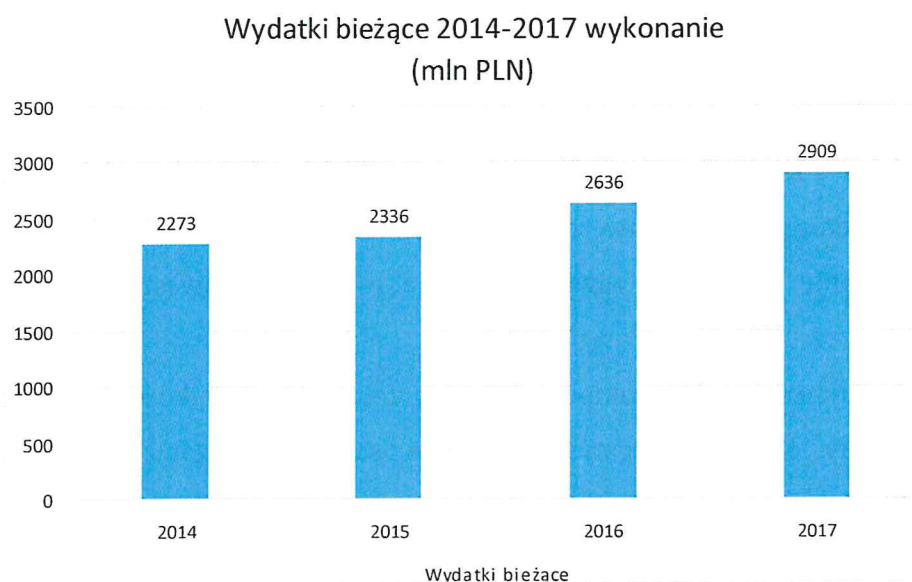
Europejskiej. Są to dochody Miasta zrealizowane w wysokości 62 158 746,19 zł, gdzie plan po zmianach prognozował dochody na poziomie ok. 70 milionów złotych. Tu też warto zauważyć, że w roku poprzednim, 2016, realizacja tego punktu była na poziomie 70,1% ale wynosiła prawie 84 mln zł – Komisja otrzymała wtedy wyjaśnienia, że takie wykonanie ma miejsce ze względu na szereg rozliczeń inwestycji przeniesionych na rok 2017, więc i tak niskie (kwotowo) wykonanie tegoroczne zawiera w sobie rozliczenia inwestycji z roku poprzedniego.

Mając na uwadze systematyczny, rokroczny spadek dochodów majątkowych Miasta oraz powyższe argumenty Komisja negatywnie ocenia stopień realizacji dochodów majątkowych w roku 2017.



2.2 Wydatki bieżące

Rok 2017 zakończył się podobnym procentowym wykonaniem wydatków bieżących jak rok poprzedni, czyli ok 96,7%, natomiast kwotowo nastąpił znaczny wzrost wydatków. Wydatki bieżące w roku 2016 zamknęły się w kwocie 2.635.937.241,31 zł, w roku sprawozdawczym - w kwocie 2.908.666.996,10 zł. Można zauważyć już tendencję rokrocznego, systematycznego wzrostu wydatków bieżących, a taki sposób gospodarowania środkami publicznymi może budzić niepokój.



Komisja nie otrzymała satysfakcjonujących wyjaśnień wzrostu wydatków w dziedzinie gospodarki przestrzennej oraz gospodarowania nieruchomościami, tu wzrost nastąpił o 23,9 mln zł (57%), a całościowy koszt wydatków w tej dziedzinie wyniósł 62.786.814,54 zł, nastąpił też nieuzasadniony wzrost kosztów w dziedzinie administracji do 159.349.667,32 zł, a także wzrost kosztów w dziedzinie oświaty o 50,9 mln zł (5,4%), do kwoty 984.969.559,73 zł oraz w polityce społecznej i zdrowotnej o 101,4 mln zł (18,1%) do kwoty 647.113.049,56 zł.

W związku z dużym wzrostem wydatków bieżących, czyli środków, które powinny być przeznaczane na realizację zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego i jednoczesnym spadku potencjału inwestycyjnego Miasta (jedna z najniższych kwot przeznaczanych na inwestycje w przeciągu ostatnich kilku lat), Komisja negatywnie opiniuje poziom realizacji wydatków bieżących.

2.3 Wydatki majątkowe

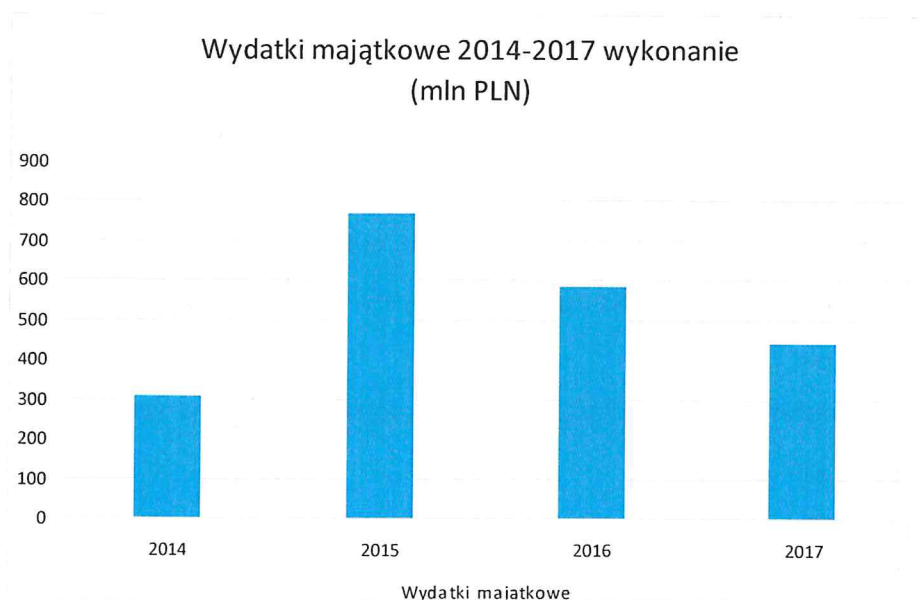
W 2017 r. po raz kolejny obniżył się poziom wydatków na inwestycje. W stosunku do 2016 r., spadł o 146.151.320,52 zł, czyli z 585.930.519,13 zł, do 439.779.198,61. Ostatecznie po zmianach planu dokonywanych w ciągu roku, całkowite wykonanie kształtuje się na poziomie 87,9%, gdyby jednak spojrzeć na plan pierwotny, to byłby to wykonanie w wysokości 71,7%.

Z informacji przedstawionej przez prezydenta wynika, że na poziom wykonania wydatków majątkowych wpływ miało w szczególności:

- przesunięcie części wydatków zaplanowanych w roku 2017 do realizacji na lata następne
- uzyskanie oszczędności w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W szczegółowych wyjaśnieniach jakie uzyskała Komisja wynika jednak, że poszczególne jednostki odpowiedzialne za prowadzenie inwestycji w mieście nie potrafiły w prawidłowy sposób zaplanować budżetów niezbędnych do przeprowadzenia inwestycji, przez co niezbędne były kolejne przetargi, które wydłużały całą procedurę prowadzenia inwestycji i powodowały brak możliwości terminowego ich zakończenia.

Niepokojące są drastyczne zmiany planów w poszczególnych dziedzinach. W dziedzinie dróg oraz komunikacji zbiorowej pierwotny plan wynosił 284.650.710,00 zł, a wykonanie wyniosło jedynie 195.727.489,87 zł, w dziale kultura fizyczna i turystyka plan wynosił 45.150.465,00 zł, wykonanie 18.913.691,41 zł, w oświacie planowano środki na poziomie 69.932.166,00 zł natomiast wykonanie wyniosło 43.005.395,31 zł, w polityce społecznej i zdrowotnej plan wynosił 45.310.483,00zł, a wykonanie było na poziomie 25.049.363,18 zł, gospodarka komunalna i ochrona środowiska była planowana w wysokości 81.644.057,00 zł natomiast jej wykonanie wyniosło 61.572.937,06 zł, w dziedzinie kultury i ochrony dóbr kultury pierwotny plan wynosił 17.994.591,00 zł a wykonanie 9.606.547,39 zł. Sumując wszystkie zmiany budżetowe w zakresie wydatków majątkowych Miasto zdjęło z kwot przeznaczonych na inwestycje aż ok. 214 mln złotych, dodając do tego środki niewygasające na poziomie 30.116.426,35 zł, przesunięcia inwestycyjne wynoszą prawie ćwierć miliarda złotych. Są to bardzo niepokojące dane, budzące spore zastrzeżenia zarówno w stosunku co do planowania budżetu jak i jego wykonywania.



Poniżej jedynie kilka niewykonanych zgodnie z planem inwestycji, na które Komisja chce zwrócić szczególną uwagę.

Najniższe, najbardziej krytyczne wykonanie budżetu miało miejsce w Poznańskich Ośrodkach Sportu i Rekreacji. Wykonanie budżetu na poziomie 60% musi budzić zastrzeżenia. POSiR tłumaczył się przedłużającymi się konsultacjami społecznymi, problemami z inwestorem, jednak trudno zaakceptować takie tłumaczenie dla całego szeregu inwestycji. Oczywiście zdarzają się sytuacje losowe, które uniemożliwiają dokończenie inwestycji zgodnie z harmonogramem, jednak trudno zaakceptować wytłumaczenie, że takie sytuacje miały miejsce przy większości inwestycji. Komisja stwierdza, że nadzór nad prowadzonymi inwestycjami nie był prawidłowy, a zatrzymanie środków w POSiR-ze mogło skutkować brakiem realizacji innych inwestycji.

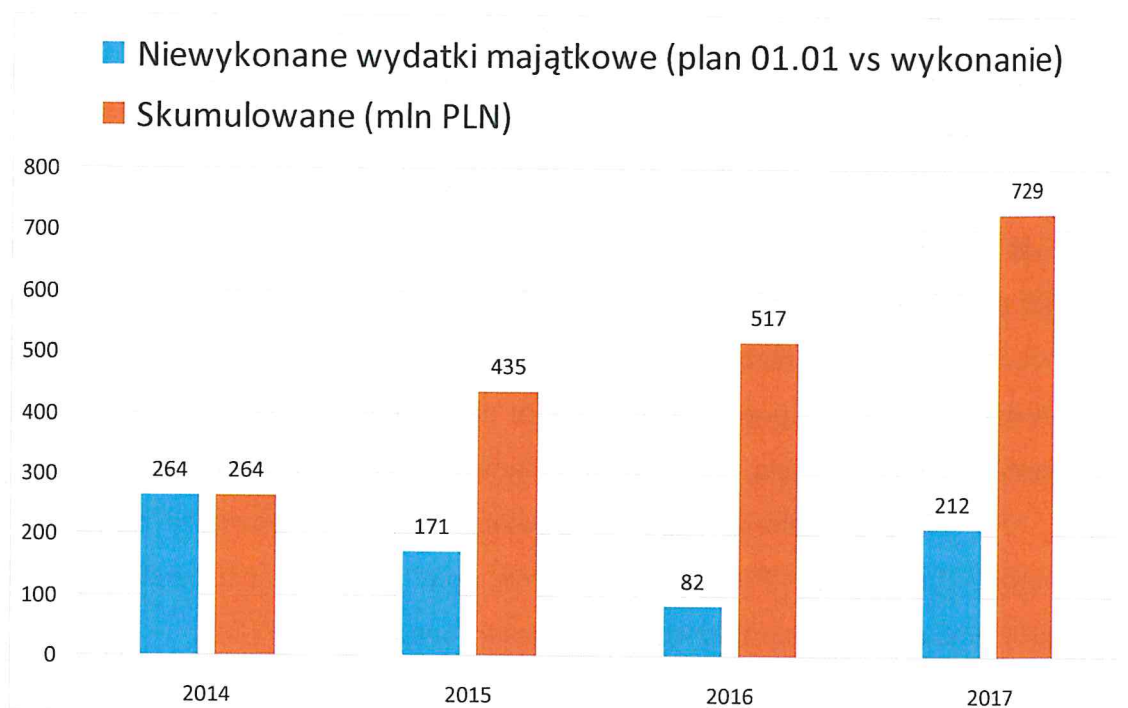
Sporo wątpliwości budzi także realizacja flagowych zadań tej kadencji:

- Program Centrum etap I. Wykonano je na poziomie 6.408.506,38 zł (45% planu po zmianach)
- Budowa trasy na Naramowice, której wykonanie wyniosło 91.697 zł (53,9% planu po zmianach – pierwotny plan wynosił 1.000.000 zł),
- Rewaloryzacja Placu Kolegiackiego 1.557.674,19 zł (63% planu po zmianach),

Niewystarczające wyjaśnienia niewykonania budżetu Komisja otrzymała także w zakresie realizacji zadań w Zarządzie Dróg Miejskich. Komisja główne zastrzeżenia wyraża w odniesieniu do kategorii *drogi publiczne gminne* – wiele zadań zostało zdjętych z planu, a te które pozostały – częściowo - nie zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem. W tej kategorii zadania ogółem zostały wykonane na poziomie 67,6% wykonania planu po zmianach (zgodnie z planem ze stycznia 2017 43,2%), takie inwestycje, znajdujące się najbliżej mieszkańca, powinny być wykonywane z większą pieczołowitością i zaangażowaniem i na wyższym poziomie realizacji.

Z powodu ogromnych przesunięć budżetowych i niewykonania inwestycji na poziomie prawie ćwierć miliarda złotych, Komisja negatywnie opiniuje poziom realizacji wydatków majątkowych w roku 2017.

Poniżej wykres skumulowanych, niewykonanych wydatków majątkowych od 2014 roku do roku sprawozdawczego.



2.4 Zadłużenie miasta

W roku 2017 roku zadłużenie Miasta Poznań wyniosło 1.228.023.126,69 zł, co daje wysoki poziom ok. 35% wykonanych dochodów. Trzeba jednak zauważyć, że zadłużenie było niższe o 10,8% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. Komisję niepokoi jednak fakt przeznaczenia mniejszych środków na obsługę zadłużenia Miasta, przy nadwyżce budżetowej, którą Miasto osiągnęło. Spadek zadłużenia powinien wpłynąć na zwiększenie potencjału inwestycyjnego Miasta, jednak jest to już kolejny rok spadku poziomu wykonania inwestycji w Poznaniu. Choć redukcja zadłużenia jest co do zasady dobrą informacją, to niestety w tym przypadku nie jest ona wypadkową świadomej polityki, bo plan zakładał niewielki deficyt, lecz brakiem realizacji planów inwestycyjnych, co sprawia, że nadwyżka budżetowa i zmniejszenie zadłużenia jest w tym przypadku efektem niewykorzystania potencjału inwestycyjnego miasta.

2.5 Konkluzja

Po dokonaniu analizy wykonania budżetu Komisja oceniła stopień realizacji dochodów oraz wydatków bieżących i majątkowych oraz zadłużenia Miasta.

W roku sprawozdawczym, największym problemem opiniowanego wykonania budżetu był rozrost kosztów obsługi i administracji w stosunku do malejącego poziomu wykonywanych inwestycji. Przy tendencji spadkowej wydatków majątkowych, a sporym, rokrocznym wzroście wydatków bieżących, Komisja wyraża obawę co do efektywności polityki budżetowej i inwestycyjnej Miasta w kolejnych latach. Realny i już zauważalny spadek potencjału inwestycyjnego, brak terminowego realizowania inwestycji – zarówno tych dużych jak i lokalnych, małych, brak odpowiedniego przygotowania Miasta do przetargów a co za tym idzie brak odpowiedniego nadzoru nad wykonywaniem inwestycji, już na etapie planowania i projektowania, nie pozwala wystawić oceny pozytywnej.

Po dokonaniu całościowej oceny wykonania budżetu Miasta za rok 2017, Komisja Rewizyjna Rady Miasta Poznania negatywnie opiniuje wykonanie budżetu i wnioskuje o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Poznania za 2017 rok.

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej RMP



Klaudia Strzelecka