

Uchwała Nr I/61/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 27 kwietnia 2016 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Prezydenta Miasta Łodzi z wykonania
budżetu za 2015 rok

Na podstawie art.13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) po rozpatrzeniu sprawozdania Prezydenta Miasta Łodzi z wykonania budżetu za 2015 rok, 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 z uwagami zawartymi w uzasadnieniu sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Łodzi za 2015 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) Prezydent Miasta Łodzi przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta Łodzi za 2015 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Łodzi za 2015 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Miasta Łodzi za 2015 rok, wraz z informacją o stopniu realizacji przedsięwzięć wieloletnich wraz z korektą,
2. Uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami organów Miasta dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w roku budżetowym, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
3. Sprawozdania sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 roku poz.119) 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 2014 r. poz. 1773) wraz z korektą.

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył informację o stanie mienia komunalnego załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2015 rok.

W wyniku oceny wskazanych dokumentów pod kątem poprawności formalno – rachunkowej oraz zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że przedłożone sprawozdania statystyczne wraz z korektami, sporządzone zostały zgodnie z

wymogami określonymi rozporządzeniami Ministra Finansów i zgodne są w zakresie planu z uchwałą budżetową po zmianach. Dane liczbowe zawarte w części opisowej sprawozdania wynikają - co do zasady - ze sprawozdań statystycznych. Skład Orzekający formułując niniejszą opinię, uwzględnił dodatkowe wyjaśnienia przedłożone Izbie w dniu 20 kwietnia bieżącego roku przez Skarbnika Miasta (*pisma Nr DPF Bd VI.3251.4.2016*) związane z ujawnionymi w sprawozdaniu Rb 28S wydatkami poniesionymi w §2910, § 4560, §4570, §4580, §6660. Z wyjaśnień wynika, że w zakresie wskazanych pozycji wydatków, realizowanych przez jednostki organizacyjne Miasta, Wydział Budżetu Miasta przeprowadził analizę pod kątem naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Prognozowane dochody Miasta zostały wykonane w kwocie 3.841.403.448,09 zł - co stanowi 99,7% planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 3.997.451.848,33 zł, czyli na poziomie 93,9% ustalonego planu. Dochody bieżące wykonano w wysokości 3.172.831.537,13 zł, tj. w 100,5% planu, a wydatki bieżące w kwocie 2.893.059.593,95 zł, tj. 98,2% planu.

Dochody bieżące wykonane zostały na poziomie wyższym od wydatków bieżących, co oznacza, że zachowana została reguła zawarta w art. 242 ust.2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Planowana na koniec 2014 r. nadwyżka operacyjna (*rozumiana jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi*) w wysokości 210.304.814 zł, wykonana została w kwocie 279.771.943,18 zł - zatem o 69.467.129,18 zł większej od założonej - osiągając poziom 133 % planu.

Dochody majątkowe w 2015 roku zrealizowano w wysokości 668.571.910,96 zł (tj. 96,2 % planu), w tym dochody: ze sprzedaży majątku w wysokości 139.768.549,25 zł (tj.100%planu), pochodzące ze środków UE w kwocie 499.005.905,23 (tj. 94,2% planu). Wydatki majątkowe - *łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 21.022.118 zł* - wykonano w wysokości 1.104.392.254,38 zł (tj. 84,4% planu), w tym: na zadania realizowane przy udziale środków z budżetu UE poniesione wydatki zamknęły się w kwocie 668.485.993,97 zł - co stanowi 90,5% planu. Z danych zawartych w informacji o stopniu realizacji przedsięwzięć wieloletnich wynika, że na ich realizację poniesiono wydatki bieżące w wysokości 546.843.744 zł (tj. 96,2% planu) oraz wydatki majątkowe w wysokości 927.257.668 zł (tj. 85,8 % planu). W trakcie 2015 roku, plan wydatków na przedsięwzięcia majątkowe ujęte w wieloletniej prognozie finansowej zmniejszono o 94.147.632 zł, w tym na przedsięwzięcia realizowane przy udziale środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych kwota zmniejszenia planu to 77.454.282 zł. Wydatki na przedsięwzięcia majątkowe z udziałem środków z budżetu UE wykonano w 90,5% planu. W zakresie przedsięwzięć *Rewitalizacja EC 1 , Węzeł Multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna* , stopień realizacji finansowej tych zadań na koniec okresu sprawozdawczego wynosił odpowiednio 74,25% oraz 85,48%. W roku ubiegłym nastąpiło otwarcie rozbudowanej i zmodernizowanej trasy W-Z.

Budżet zamknął deficytem w wysokości 156.048.400,24 zł, tj. w wielkości niższej od planowanej o 247.394.312,76 zł. W 2015 roku Miasto zaciągnęło zobowiązania długoterminowe w formie kredytów na rynkach zagranicznych, pożyczek z Wojewódzkiego i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wyemitowanych obligacji, w łącznej wysokości 412.286.926,44 zł oraz uzyskało przychody z tytułu prywatyzacji w wysokości 154.500 zł. W ramach zaplanowanych rozchodów budżetu dokonano spłaty długu w kwocie 210.860.546,78 zł.

Zadłużenie Miasta Łodzi wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb - Z (o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji osiągnęło w ujęciu historycznym najwyższą wielkość 2.859.698.047,33 zł (w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego dług Miasta wzrósł o 201.330.227,76 zł tj.o 7,6%). W ramach kwoty długu zobowiązania zaciągnięte na realizację programów i projektów lub zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zamknęły się kwotą 347.221.304,55 zł. Z kwoty tej zobowiązania w

wysokości 241.020.145,15 zł dotyczą współfinansowania projektów (wkładu własnego Miasta), natomiast na finansowanie wydatków objętych refundacją środkami z budżetu UE zaciągnięte zobowiązania zamknęły się w kwocie 106.201.159,4 zł. Na dzień 31 grudnia 2015 roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne w jednostkach budżetowych. Dług Miasta w odniesieniu do wykonanych dochodów osiągnął wysoki poziom 74,4% - *wprawdzie wskaźnik ten jest niższy od osiągniętego na koniec 2014 roku (78,3%), ale jedynie wskutek osiągnięcia w 2015 roku wyższego poziomu dochodów.* Skład Orzekający zauważa, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka, związane z obciążeniem budżetów lat następnych spłatą długu.

Mając na względzie poziom długu Miasta na koniec 2015 roku, Skład ponownie poddaje pod rozagę przeprowadzenie dodatkowej analizy w zakresie sytuacji finansowej występującej w podmiotach, w których Miasto posiada udziały (np. spółki), w kontekście jej wpływu na stan finansów Miasta. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że w roku ubiegłym na dopłaty do spółek Miasto wydatkowało 39.421.130,54 zł, z kwoty tej na dopłaty do spółki z o.o. „Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta” stanowiących sfinansowanie - w części przypadającej do pokrycia przez Miasto - straty bilansowej Spółki za lata 2012 i 2013 oraz części straty za 2014 r., dokonano wydatków w wysokości 36.427.767 zł, w roku bieżącym wydatki z tego tytułu są również zaplanowane. Ponadto w ramach przedsięwzięć majątkowych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta w 2015 roku zrealizowano wydatki związane z wniesieniem przez Miasto wkładu pieniężnego na podwyższenie kapitału zakładowego oraz objęcia udziałów w spółkach w wysokości 32.649.532 zł, wydatki z tego tytułu planowane są także w latach 2016-2030.

Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie budżetu 2015 roku jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, bowiem maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu w danym roku zależy wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3, n-2 oraz stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (por. regulę art. 243 ustawy o finansach publicznych). Zatem reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadza zasadę uwzględniania danych z wykonania budżetów lat poprzednich przy obliczaniu dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla danego roku, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Z przedłożonych sprawozdań wynika, że wskaźnik jednoroczny zakładany na koniec trzeciego kwartału 2015 roku na poziomie 0,0949 (9,49%) wykonany został na poziomie wyższym, tj. 0,1092 (10,92%).

Skład Orzekający ponownie podkreśla- mając na względzie obszary ryzyka związane ze spłatą tak wysokiego długu Miasta - że decyzje o zaciągnięciu dalszych zobowiązań w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta. Zdaniem Składu Orzekającego podejmowanie powyższych działań przez organy Miasta jest konieczne, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Stanowisko sformułowane wyżej znajduje również potwierdzenie w opinii Składu Orzekającego dotyczącej prognozy długu Miasta (por. Uchwała Nr I/22/2016 z dnia 4 lutego 2016 roku). Z opinii tej wynika, że w latach 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu ukształtuje się na bardzo wysokim poziomie, również przy uwzględnieniu przepisu wynikającego z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych. Ponadto możliwość spłaty długu w latach 2019 - 2022 obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem wymaga osiągnięcia założonych w prognozie wskaźników jednorocznych.


Zdaniem Składu Orzekającego najistotniejszymi elementami prognozy finansowej Miasta, w latach przyszłych, będą prawidłowo opracowane harmonogramy finansowania przedsięwzięć majątkowych (z uwzględnieniem zaciągniętych jak i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań). Założenia przyjęte przy opracowywaniu ewentualnych zmian

prognozy Miasta, w ocenie Składu, uwzględniać winny między innymi fakt, że w latach 2017-2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego, a kwota długu założona w obowiązującej prognozie osiągnęła poziom, który nie powinien ulegać zwiększaniu. Ponadto, na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć również wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto w latach 2016-2022. W opracowywanej prognozie, winny zostać ocenione skutki, wynikające z planowanej formy finansowania projektów realizowanych przy udziale środków z budżetu UE (*realizując projekt beneficjent otrzyma dochody w wysokości równej przewidzianym zaliczkom, natomiast dochody z refundacji wpłyną po zakończeniu projektu, zatem w tej części zachodzi będzie konieczność finansowania wydatków ze środków własnych*). W ocenie Składu w celu zapewnienia prawidłowej gospodarki finansowej Miasta i ograniczenia ryzyka związanego ze spłatą długu, opracowane harmonogramy finansowania przedsięwzięć majątkowych, które znajdą swoje odzwierciedlenie w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, w czasie ich realizacji nie powinny podlegać istotnym zmianom.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta Miasta Łodzi dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2015.

Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości ani gospodarności w zakresie wykonywania zadań własnych Miasta. Ocena w tym zakresie – stosownie do obowiązujących przepisów – należy do właściwości Rady

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 Spionek