

Uchwała Nr I/67 /2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 9 maja 2014 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Prezydenta Miasta Łodzi z wykonania
budżetu za 2013 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 2013 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

Opiniuje sprawozdanie Prezydenta Miasta Łodzi z wykonania budżetu za 2013 rok, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

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 2013 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Łodzi za 2013 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Miasta Łodzi za 2013 rok, wraz z informacją o stopniu realizacji przedsięwzięć wieloletnich ,
2. Uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 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 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz.103), z uwzględnieniem § 19 ust.2 i 3 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 (Dz.U. z 2014r., poz.119) oraz rozporządzenia 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), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem z dnia 25 października 2013 roku (Dz.U. z 2013 r., poz. 1344).

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył informację o stanie mienia komunalnego załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2013 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 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej 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.

Prognozowane dochody Miasta zostały wykonane w kwocie 3.574.739.989,80 zł- co stanowi 98,6 % planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 3. 807.249.715,58 zł, czyli na poziomie 94,3% ustalonego planu. Dochody bieżące wykonano w wysokości 2.974.483.796,69 zł, tj. w 98,9 % planu , a wydatki bieżące w kwocie 2.807.557.142,10 zł , tj. 97,0% 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 2013 r. nadwyżka operacyjna w wysokości 112.644.062 zł, wykonana została w kwocie 166.926.654,59 zł, zatem o 54.282.592,59 zł większej od założonej i osiągnęła poziom 148,2% planu. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego, dochody bieżące w 2013 roku zrealizowane zostały na wyższym poziomie, natomiast wydatki bieżące w wysokości zbliżonej do wykonania roku ubiegłego. Dochody majątkowe w 2013 roku zrealizowano na poziomie 600.256.193,11 zł (tj. 97,2 % planu), w tym dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 346.492.454,19 zł (tj. 102,6%), dochody pochodzące ze środków UE w kwocie 234.455.291,65 zł (tj. 89,9 %) planu. Wydatki majątkowe- łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 12.816.390 zł - wykonano w wysokości 999.692.573,48 zł (tj. 87,5 % planu) w tym: na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie udziałów do spółek wydatkowano 264.150.424,55 zł, na zadania realizowane przy udziale środków z budżetu UE poniesione wydatki zamknęły się w kwocie 430.078.345,92 zł.

Zadłużenie Miasta Łodzi wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb – Z (o stanie zobowiązań na koniec IV kwartału 2013 roku – sporządzonym na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych), z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów, pożyczek, emisji obligacji wynosiło 2.113.250.468,32 zł, a wraz ze zobowiązaniami wymagalnymi w kwocie 4.929.448,1 zł - powstałymi podobnie jak w latach poprzednich w jednostkach budżetowych administrujących zasobami komunalnymi - stanowiło łącznie 2.118.179.916,42 zł i osiągnęło bardzo wysoki poziom tj. 59,3% wykonanych dochodów. Przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik obniżył się do 56,9 % lecz nadal pozostał wysoki, bowiem dopuszczalna granica poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, która obowiązywała do końca 2013 roku wynosiła 60% (por. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art.121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku nr 157, poz.1241 z późn.zm).

Skład Orzekający podkreśla, że w wyniku wykonania budżetu Miasta w 2013 roku zrealizowane zostały przyjęte założenia w zakresie wysokości wskaźnika jednorocznego ustalanego zgodnie z regułą art. 243 ustawy o finansach publicznych, bowiem zarówno nadwyżka operacyjna (rozumiana jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi), jak i dochody ze sprzedaży majątku osiągnęły poziom wyższy od zakładanego. Nadto, zachowany został wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu ustalony zgodnie z przepisem art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

W wyniku analizy przedłożonych sprawozdań Skład Orzekający formułuje następujące uwagi :

Na koniec okresu sprawozdawczego wzrósł poziom zobowiązań w zakresie wydatków bieżących – w porównaniu do wielkości wykazanych na koniec 2012 roku- bowiem jak wynika z danych wykazanych w sprawozdaniach Rb- 28 S zobowiązania te są wyższe o 38.727.230,09 zł .

Dane zawarte w sprawozdania Rb - NDS wskazują, że w 2013 roku dokonano wyższej od planowanej spłaty zobowiązań długoterminowych przeznaczonych na realizację programów i projektów realizowanych przy udziale środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Planowana wielkość rozchodów z tego tytułu określona została w wysokości 49.330.720,66 zł, natomiast wykonana w kwocie 56.088.557,70 zł. Z przedłożonych Izbie wyjaśnień (*pismo:DFP-BD-3035.2.2014*), wynika, że środki z refundacji wydatków dotyczących czterech projektów : *Budowa Drogi Krajowej Nr 1 „Trasa Górna” etap II , Budowa trasy „Górna” etap I , Rewitalizacja EC 1 , Węzeł Multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna* współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, którą otrzymało Miasto w 2013 roku, zaliczono na spłatę rat kapitałowych kredytów w dniu 27 grudnia 2013 roku w wysokości 30.250.889,70 zł oraz 30 grudnia 2013 r. w kwocie 25.837.668 zł. W dniu 25 kwietnia 2014 roku Izbie przedłożono dodatkową informację dotyczącą wydatków na programy i projekty realizowane przy udziale środków pochodzących z budżetu UE z uwzględnieniem źródeł ich finansowania. Z dokumentów znajdujących się w rejestrach Izby wynika, że zobowiązania długoterminowe planowane do spłaty w 2013 roku, sfinansowane miały zostać środkami z obligacji wyemitowanych przez Miasto. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że weryfikacja przedłożonych Izbie wyjaśnień będzie dokonana na podstawie dokumentacji źródłowej, w tym ewidencji księgowej, w trakcie planowanej przez Izbę w roku bieżącym kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta.

W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych wykazano ujemny stan środków obrotowych, co wskazuje na potrzebę dokonania analizy prawidłowości gospodarki finansowej prowadzonej w tym zakładzie budżetowym .

Z danych zawartych w sprawozdaniach wynika, że w 2013 roku wystąpiły zobowiązania wymagalne w jednostkach budżetowych. Skład Orzekający przypomina, że niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ((*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych(tekst jednolity Dz. U z 2013 r., poz. 168)*). W związku z tym należy ustalić stan faktyczny, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Skład Orzekający przypomina także, o obowiązku wynikającym z art. 93 tej ustawy.

Skład Orzekający wskazuje , że wykonanie budżetu 2013 roku jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta.

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 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*). 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 2013 roku na poziomie 0,1383 (13,83%), wykonany został na poziomie wyższym tj. 0,1436 (14,36%) - przy czym na wysokość tego wskaźnika w roku 2013 w sposób istotny wpłynęły dochody związane ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o.

Z danych zawartych w informacji o stopniu realizacji przedsięwzięć wieloletnich wynika, że na realizację przedsięwzięć poniesiono wydatki bieżące w wysokości 551.222.642 zł (tj. 89,9% planu) oraz majątkowe w wysokości 690.796.642 zł (tj. 84,8% planu). W ramach przedsięwzięć realizowanych przy udziale środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (UE) wydatki bieżące wykonano na poziomie 80,1% planu, natomiast wydatki majątkowe na poziomie 82,5% planu. Analiza stopnia wykonania wydatków ustalonych w 2013 roku dla przedsięwzięć realizowanych przy udziale środków z budżetu UE wskazuje, że poziom ich realizacji jest zróżnicowany. Nadto mając na względzie wielkości wykazane w załączniku Nr 18 oraz dodatkowe wyjaśnienia przedłożone Izbie w piśmie DPP-Bd-VIII.301.12.2014 w zakresie stopnia wykorzystania limitu zobowiązań wykazanych w niektórych przedsięwzięciach (*np. pozycjach 1.1.2.5., 1.3.1.35, 1.3.1.58*) - Skład Orzekający wskazuje na potrzebę dokonania powtórnej analizy prawidłowości danych dotyczących zaciągania zobowiązań w zakresie zadań wieloletnich, w oparciu o dokumentację źródłową znajdującą się w Urzędzie Miasta Łodzi. Przy powyższym Skład Orzekający przypomina, że zachodzi konieczność dalszego bieżącego monitorowania projektów realizowanych przy udziale środków z budżetu UE w celu pozyskania zaplanowanego poziomu dofinansowania.

Skład Orzekający zauważa - mając na względzie przyjęty przez Radę Miejską w Łodzi montaż finansowy służący realizacji przedsięwzięć (zadań) ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta na lata 2014-2031 oraz opinie Składu Orzekającego, w których wskazane zostały obszary ryzyka związane z realizacją prognozy, w tym spłaty długu - że wykonanie w 2013 roku założonych wskaźników poziomu długu oraz wskaźnika jednorocznego ustalanego zgodnie z regułą art. 243 ustawy o finansach publicznych, nie ograniczyło ryzyka związanego z realizacją prognozy.

Skład podkreśla również - mając na względzie wysokość długu Miasta wykazaną na koniec okresu sprawozdawczego - że decyzje o zaciągnięciu dalszych zobowiązań w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta, a podejmowanie powyższych działań przez organy Miasta jest konieczne, w celu 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 wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2013.

Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości wydatkowania środków budżetu Miasta w zakresie zadań własnych ani gospodarności wykonujących budżet. 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.