

Uchwała Nr I/123/2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 6 czerwca 2012 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania
budżetu za 2011 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 z 2001 roku Dz.U. nr 55, poz.577 z późniejszymi zmianami) po rozpatrzeniu sprawozdania Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania budżetu za 2011 rok Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

Opiniuje **pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu** sprawozdanie Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania budżetu Miasta Pabianic za 2011 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009r. Nr157 poz.1240 z późniejszymi zmianami) Prezydent Miasta Pabianic przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta za 2011 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta za 2011 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Miasta Pabianic za 2011 rok,
2. Uchwałę Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie uchwalenia budżetu na 2011 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 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz.103 z późniejszymi zmianami) i z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43 poz. 247), jak również korekty tych sprawozdań doręczone Izbie w miesiącu maju i czerwcu 2012 roku.

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył informację o stanie mienia komunalnego załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2011 rok.

W wyniku oceny wskazanych dokumentów pod kątem poprawności formalno – rachunkowej oraz zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu nie uwzględnia informacji wynikających z korekt sprawozdań statystycznych sporządzonych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej i w zakresie operacji finansowych, tj.: sprawozdania RB-30S (*sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r.*) w zakresie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i sprawozdania Rb -Z (*o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r.*), zaś Izbie nie przedłożono korekty sprawozdania opisowego. Powyższe dotyczy danych przedstawionych na stronie 62 sprawozdania opisowego „Stan długu. Spłata zadłużenia” w zakresie zadłużenia ogółem oraz zadłużenia z tytułu zobowiązań wymagalnych; na stronie 60 sprawozdania opisowego i w załączniku nr 4 do sprawozdania „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”, „Wykonanie wydatków zakładów budżetowych za okres od 01.01.2011- 31.12.2011 w układzie szczegółowym” w zakresie danych w pozycji „inne zmniejszenia” oraz w zakresie stanu środków obrotowych zakładu na koniec 2011 roku. Nadto, ze sprawozdania Rb 28 S (*roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r.*) wynika, że plan w dziale 75818 § 4810 (Rezerwy ogólne i celowe) wyniósł po zmianach 439.085,48 zł, a w części opisowej sprawozdania (s.22) wskazano kwotę planu: 120.291,53 zł.

Prognozowane dochody Miasta zostały wykonane w wysokości 192.291.961,73 zł - co stanowi 101,26% planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 200.698.352,98 zł, czyli na poziomie 95,87% ustalonego planu. Budżet zamknął się niższym niż planowano deficytem w wysokości 8.406.391,25 zł.

Dochody bieżące wykonano w wysokości 188.926.991,44 zł - tj. na poziomie 103,20% planu, a wydatki bieżące w kwocie 192.911.611,29 zł, czyli w wysokości 96,07% planu. Dochody majątkowe zrealizowano na poziomie 3.364.970,29 zł tj. 49,25% planu, w tym wpływy ze sprzedaży składników majątkowych wykonano w wysokości 3.038.443,88 zł (52,23% planu). Wydatki majątkowe zostały wykonane w wysokości 7.786.741,69 zł, tj. na poziomie 91,15% planu.

Wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb-Z (*o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r.*) zadłużenie Miasta Pabianic z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów i pożyczek, papierów wartościowych oraz zobowiązań wymagalnych w wysokości 40.001.797,79 zł stanowi 20,80% wykonanych dochodów, a przy uwzględnieniu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767), oscyluje na poziomie 46,81% zrealizowanych dochodów - a więc mieści się w 60 %-owym dopuszczalnym wskaźniku zadłużenia (*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.)*). Zobowiązania wymagalne powstały w Urzędzie Miejskim w dziale 851, rozdziale 85111 (*Szpital ogólny*) w § 4900 (*Pokrycie zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej*) oraz w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej i - jak wynika z pisma Prezydenta Miasta doręczonego Izbie w dniu 4 czerwca 2012 roku - wynoszą (odpowiednio) 18.014 zł i 2.184.290,14 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie budżetu 2011 roku wpływa na kształtowanie się możliwości spłaty długu danej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym 2014, w którym to wchodzi w życie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W przypadku Miasta Pabianic przejęcie w roku 2011 zobowiązań po zlikwidowanym Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pabianicach miało wpływ na wysokość wskaźnika jednorocznego, liczonego według

prawej strony wzoru zawartego w art. 243 powołanej ustawy, który ukształtował się na poziomie: - 0,0049. W konsekwencji wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu w roku 2014 będzie niższy niż planowane spłaty na ten rok. Jednakże, bacząc na fakt, że Miasto w związku z przejściem zobowiązań po Szpitalu i otrzymaniem pożyczki z budżetu państwa na spłatę części tych zobowiązań, przystąpiło do realizacji programu naprawczego, należy zauważyć, że jak wynika z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o finansach publicznych, jednostka samorządu terytorialnego w przypadku otrzymania pożyczki z budżetu państwa, ma obowiązek przestrzegać zasad określonych w art. 242-244 tej ustawy, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa - w przypadku Miasta Pabianic jest to rok 2017. Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta przyjętej Uchwałą nr XXII/255/12 w dniu 27 stycznia 2012 roku wynika, że Miasto spełni obowiązek, o którym mowa w powołanym art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o finansach publicznych, na koniec 2017 roku.

Odnosząc się do sytuacji finansowej Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, Skład Orzekający ponownie (jak w opiniach wydanych we wcześniejszych latach dotyczących sprawozdań z wykonania budżetu Miasta) wskazuje na nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej występujące w tym samorządowym zakładzie budżetowym. O nieprawidłowościach tych świadczą zarówno powstałe zobowiązania wymagalne, jak i ujemny stan środków obrotowych. Stan zobowiązań wymagalnych oraz ujemny stan środków obrotowych na koniec 2011 roku wykazuje wprowadzić wartości niższe niż na koniec 2010 roku (zobowiązania wymagalne 2010r.: 3.869.107,65 zł, 2011r.: 2.184.290,14 zł; stan środków obrotowych 2010r.: - 5.220.561,87 zł 2011r.: - 4.215.211,73 zł), jednakże w ocenie Składu dane na koniec 2011 roku nie potwierdzają, że działania podejmowane w tej jednostce przyniosły wymierne efekty polegające na zapewnieniu prawidłowej realizacji zadań, do których zakład został powołany. Skład podkreśla przy tym, że należności wymagalne Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej nadal przekraczają 12.000.000 zł. Nadto, ze sprawozdania RB-30S sporządzonego za okres sprawozdawczy wynika, że w zakładzie zostały poniesione koszty w § 4580 – pozostałe odsetki. W związku z tym Skład Orzekający przypomina, że taka sytuacja może rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późn.zm.)*). Należy więc ustalić stan faktyczny, w celu stwierdzenia czy nie zachodzą przesłanki określone w art. 16 wskazanej ustawy. W przypadku stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy wypełnić obowiązek, o którym mowa w art. 93 tej ustawy.

W sprawozdaniu Rb 28S (*roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r.*) wykazano paragrafy klasyfikacji budżetowej dotyczące zwrotu dotacji, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, zarówno w zakresie wydatków bieżących § 2910, jak i majątkowych § 6660. W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że w tych przypadkach również należy dokonać analizy, czy zachodzi ewentualność wypełnienia znamion czynu zawartego w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Analizując wykonanie budżetu Miasta w 2011 roku należy zauważyć, że podstawowym problemem, z którym Miasto borykało się w 2011 roku była konieczność spłaty zobowiązań po zlikwidowanym Szpitalu w Pabianicach. Przejęcie zobowiązań niekorzystnie wpłynęło na sytuację Miasta, gdyż zadłużenie Szpitala, które przejmowało Miasto, osiągnęło bardzo wysoki poziom – jak wynika z tabeli zawartej na stronie 57 sprawozdania opisowego wyniosło ono 107. 958.872,77 zł. Na spłatę przejętego długu jednostka otrzymała dotację z budżetu państwa – z tzw. Planu B oraz pożyczkę z budżetu państwa, jak również przeznaczyła własne środki. Jednocześnie Miasto zobowiązało się do realizacji programu naprawczego w celu poprawy swojej sytuacji finansowej, zapewnienia wykonywania ustawowych zadań, zapewnienia spłaty pożyczki z budżetu państwa wraz z odsetkami, jak również zagwarantowania przestrzegania zasad wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki z budżetu państwa. Jak wynika z przedłożonego

sprawozdania opisowego znaczna część zobowiązań przejętych po zlikwidowanym Szpitalu została spłacona w 2011 roku. Skład Orzekający wskazuje jednak, że wykonanie budżetu 2011 roku jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym w przypadku Miasta Pabianic założenia te – z uwagi na przejęty dług po Szpitalu – mają charakter szczególny, gdyż są powiązane z realizacją programu naprawczego i w pierwszej kolejności mają na celu zapewnienie terminowej spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa oraz zagwarantowanie przestrzegania obowiązujących reguł zadłużenia, przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji ustawowych zadań. W związku z tym Skład Orzekający przypomina, że pozostała część zobowiązań przejętych po Szpitalu będzie obciążała budżety Miasta lat przyszłych – dotyczy to zobowiązań wobec banków: Nordea i Millennium, a także zobowiązania wobec banku DnB Nord Polska (dawne zobowiązanie wobec firmy Electus). Łącznie z tego tytułu w latach 2012- 2017 Miasto jest zobowiązane zapłacić jeszcze 41.834.439,79 zł. W tym okresie Miasto ma także obowiązek spłacić - zgodnie z przyjętym harmonogramem - kredyty, pożyczki oraz obligacje zaciągnięte/wyemitowane w latach poprzednich. Nadto, Miasto jest również zobowiązane z tytułu poręczenia udzielonego spółkom miejskim: MZK i ZWIK (do roku, odpowiednio: 2023 i 2015) w sumie na kwotę 15.236.015,55 zł. Przy czym, z tytułu poręczenia udzielonego MZK, Miasto zarówno w roku 2010, jak i w roku 2011 poniosło wydatki z budżetu, gdyż spółka nie spełniała ciążącego na niej zobowiązania. Jeżeli tendencja ta się utrzyma, to w latach następnych budżety Miasta nie będą obciążone jedynie potencjalnymi spłatami z tytułu udzielonego MZK poręczenia, lecz będą to spłaty realne.

Wskazane wyżej zobowiązania zostały objęte wieloletnią prognozą finansową Miasta. W ocenie Składu Orzekającego należy jednakże zwrócić uwagę, na ryzyko obciążenia budżetów lat przyszłych Miasta, wiążące się z sytuacją finansową Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, który generuje zobowiązania wymagalne, a także na możliwość pojawienia się nowych zobowiązań, poza wyżej wymienionymi. Do takich można zaliczyć sprawę sygnalizowaną na stronie 33 sprawozdania opisowego i przedstawioną przez Prezydenta Miasta w piśmie skierowanym do Izby w dniu 22 maja bieżącego roku, a wiążącą się z realizacją wyroków o eksmisję z prawem do lokalu socjalnego i ewentualną koniecznością wypłaty przez Miasto odszkodowań z tego tytułu. Nadto, należy również wskazać na potrzebę dokonywania stałej oceny sytuacji finansowej spółki Pabianickie Centrum Medyczne, (realizującej zadania w zakresie ochrony zdrowia, po zlikwidowanym Szpitalu), w kontekście zobowiązań Miasta związanych z realizacją, tzw. Planu B.

Wobec powyższego, w ocenie Składu Orzekającego, stan finansów Miasta Pabianic wymaga od organów Miasta bieżącego monitorowania zaplanowanych wielkości i dostosowywania ich do wymogów wynikających z obowiązującego prawa, w celu prawidłowego wykonania programu naprawczego, w tym przede wszystkim konsekwentnej realizacji tego programu w zakresie przyjętego poziomu zadań inwestycyjnych.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta Miasta Pabianic 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 2011.

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 na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy Prezydentowi Miasta Pabianic odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby.