

Uchwała nr I/185/12
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 30 października 2012 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu Miasta Pabianic za I półrocze 2012 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 (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała co następuje:

Opiniuje się **pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu** informację z przebiegu wykonania budżetu Miasta Pabianic za I półrocze 2012 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Prezydenta Miasta Pabianic informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2012 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Prezydenta Miasta Pabianic informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Miasta Pabianic za I półrocze 2012 r.
- uchwałę Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 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 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (*Dz.U. Nr 20, poz.103*), oraz z rozporządzeniem 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*), wraz z korektą sprawozdań RB-30 doręczoną Izbie w dniu 4.10.2012 r. oraz wyjaśnieniem Prezydenta Miasta zawartym w piśmie z dnia 25.09.2012 r. (nr BFN.-I.036.1.50.2012),
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art.226 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

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 rozchodów Miasta Pabianic zawarte w informacji opisowej i w sprawozdaniach statystycznych są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie, z wyjątkiem danych zawartych na s. 4 informacji opisowej, gdzie wskazano plan na 30.06.2012 r. z tytułu podatku od spadków i darowizn w wysokości 960.000 zł, podczas gdy z RB 27 S (sprawozdanie z wykonania planu dochodów jst za okres od początku roku do dnia 30.06.2012r.) wynika kwota planu w wysokości 980.000 zł. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada - co do zasady - szczegółowości ustalonej przez organ stanowiący w uchwale nr LXXII/881/10 z dnia 3 listopada 2010 r.

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Miasta Pabianic na koniec okresu sprawozdawczego zostały wykonane w 53% planu. Dochody bieżące zrealizowano na poziomie 51%, zaś dochody majątkowe wykonane zostały w 106,1%, w tym sprzedaż majątku zrealizowano w 105,5% zakładanego planu.

Wydatki ogółem budżetu zrealizowano na poziomie 48,1% planu rocznego, w tym wydatki bieżące wykonano w 48% planu, a wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 53,1% planu.

Dokonując oceny wykonania dochodów za I półrocze 2012 roku **Skład Orzekający zwraca uwagę na niski poziom realizacji dochodów z tytułu udziału Miasta w podatku dochodowym od osób prawnych** (plan: 4.500.000 zł, wykonanie: 647.545,47 zł). W zakresie wykonania wydatków Skład Orzekający wskazuje, że na koniec I półrocza 2012 roku w wydatkach budżetu Miasta w działach 801 (*Oświata i wychowanie*) oraz 851 (*Ochrona zdrowia*), wystąpił **§ 2910** klasyfikacji budżetowej (*zwrot dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości*) oraz **§ 6660** (*zwroty dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości dotyczące wydatków majątkowych*). Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku, gdy w powyższej sytuacji zachodzi ewentualność wypełnienia znamion jednego z czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych unormowanych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z póź. zm.), to należy wypełnić obowiązek, o którym mowa w art. 93 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy.

Skład Orzekający wskazuje, że w I półroczu 2012 roku Miasto poniosło wydatki w dziale 757 (*Obsługa długu publicznego*), rozdziale 75704 (*Rozliczenia z tytułu poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa lub jst*), **§ 8020** (*Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń*), **w wysokości 249.597,87 zł** - i jak wynika z informacji opisowej (s.19), był to wydatek dokonany **z tytułu poręczenia udzielonego spółce miejskiej MZK**.

Skład Orzekający, analogicznie jak w wielu opiniach wydawanych w poprzednich okresach sprawozdawczych, **zwraca uwagę, że w gospodarce finansowej Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej występują nieprawidłowości**. ZGM nadal generuje zobowiązania wymagalne oraz ujemny stan środków obrotowych (na dzień 30.06.2012 r. w sprawozdaniu Rb-30S wykazano stan środków obrotowych w Zakładzie: minus 2.865.808,65 zł). Skład zauważa również, że w porównaniu ze stanem na dzień 30.06.2011 r., jak również ze stanem na 31.12.2011 r. nastąpił wzrost należności wymagalnych Zakładu, które na koniec II kwartału 2012 roku wynoszą 13.488.598,75 zł. Nadto, ze sprawozdania RB-30S sporządzonego za okres sprawozdawczy wynika, że w ZGM zostały poniesione koszty w § 4580 – pozostałe odsetki. W związku z powyższym Skład Orzekający przypomina, że taka sytuacja może skutkować odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*). Skład zwraca uwagę, że należy zatem ustalić stan faktyczny, w celu stwierdzenia czy nie zachodzą przesłanki określone w art. 16 wskazanej ustawy. W przypadku stwierdzenia możliwości

wystąpienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy wypełnić obowiązek, o którym mowa w art. 93 tej ustawy.

Stosownie do wymogów wynikających z art.266 ust.1 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy przedłożył Izbie informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej - 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.

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 30 czerwca 2012 r.*) zadłużenie Miasta Pabianic z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów, pożyczek, papierów wartościowych oraz zobowiązań wymagalnych w wysokości 37.435.537,16 zł stanowi 23,94% planowanych na 2012 rok dochodów ogółem, 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 ono na poziomie 53,11% planowanych dochodów - a więc mieści się w 60 %-owym dopuszczalnym wskaźniku zadłużenia (*por. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm. w związku z art. 121 ust.7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157 poz. 1241*).

Na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązania wymagalne wyniosły ogółem 2.169.653,49 zł. Porównując poziom zobowiązań wymagalnych na koniec I półrocza bieżącego roku z poziomem takich zobowiązań na dzień 31.12.2011 r. odnotować należy jego niewielki spadek (o 32.650,65 zł). Największa część zobowiązań wymagalnych na dzień 30.06.2012 r., tj. 2.034.210,06 zł przypada na Zakład Gospodarki Mieszkaniowej. Skład Orzekający zauważa również, że o ile na koniec 2011 roku zobowiązania wymagalne występowały w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej, **to na koniec II kwartału 2012 roku odnotowuje się także wystąpienie zobowiązań wymagalnych w drugim samorządowym zakładzie budżetowym Miasta - Zarządzie Dróg i Zieleni Miejskiej**, w którym zobowiązania te wyniosły 119.553,58 zł.

W latach 2011-2013 zgodnie z postanowieniem art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(Dz.U. Nr 157 poz. 1241) obowiązują wskaźniki zadłużenia określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjne, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Skład Orzekający wskazuje zatem, że wykonanie budżetu 2012 roku wpływa na kształtowanie się możliwości spłaty długu danej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym 2014 oraz 2015 (*por. 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 maksymalnego liczonego dla lat 2014 – 2016. Wskutek przejścia przedmiotowych zobowiązań (a w dalszych latach obowiązku ich spłaty) wskaźnik ten ukształtuje się poniżej planowanych na te lata spłat z tytułu zadłużenia Miasta. Jednakże, z uwagi na fakt, że Miasto Pabianice - w związku z przejęciem zobowiązań po Szpitalu i otrzymaniem pożyczki z budżetu państwa na spłatę części przejętych zobowiązań - przystąpiło w latach 2011-2023 do realizacji programu naprawczego, należy mieć na względzie art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem 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 obowiązującej na koniec II kwartału 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 (wskaźnik maksymalny planowany jest na poziomie 0,0639, zaś obciążenie budżetu spłatą długu na poziomie 0,0285).

Mając na względzie obciążenia budżetów Miasta lat przyszłych z tytułu zobowiązań przejętych po Szpitalu w Pabianicach, jak również ciążące na Mieście potencjalne zobowiązania z tytułu udzielonych we wcześniejszych latach poręczeń (przy czym jak wskazują dane z lat poprzednich oraz wykonanie budżetu za I półrocze 2012 roku, w przypadku poręczenia udzielonego spółce MZK jest to zobowiązanie realne), a także uwzględniając sytuację finansową samorządowych zakładów budżetowych Miasta, w szczególności ZGM, Skład Orzekający przypomina, że **stan finansów Miasta wymaga zarówno od Rady Miejskiej, jak i od Prezydenta Miasta, bieżącego monitorowania wykonania zaplanowanych wielkości budżetu roku 2012 oraz wieloletniej prognozy finansowej i w ślad za tym dostosowywania ich do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów - w celu prawidłowego wykonania programu naprawczego, w tym terminowej spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa, zaś od roku 2017 zachowania przewidzianych prawem wskaźników zadłużenia.**

Skład Orzekający wskazuje, że zarówno wielkości wydatków zaplanowane w budżecie 2012 roku, jak i wielkości prognozowane w latach 2013-2023, ujęte w wieloletniej prognozie finansowej Miasta zakładają uzdrowienie sytuacji finansowej Miasta, która w roku 2011 uległa znacznemu pogorszeniu w związku z przejęciem zobowiązań Szpitala w Pabianicach. Wobec powyższego Skład Orzekający przypomina Prezydentowi Miasta oraz Radzie Miejskiej w Pabianicach, że założenia, na których opiera się uchwalony przez Radę Miejską program naprawczy i wieloletnia prognoza finansowa Miasta, dotyczyły (i nadal są aktualne w roku 2012 oraz w latach 2013-2017) przede wszystkim znacznego ograniczenia poziomu wydatków inwestycyjnych Miasta, redukcji wydatków bieżących, a także niezaciągania przychodów zwrotnych - by niepowiększając długu Miasta, w terminach wynikających z zaciągniętych wcześniej zobowiązań, dokonać ich spłaty.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta Miasta Pabianic 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 2012 roku.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy Prezydentowi Miasta Pabianic odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.