

Raport o stanie miasta

Raport przygotowany przez Invent Grupa Doradztwa i Treningu
Sp. z o.o. na zamówienie Urzędu Miasta Sulejówek

Autorzy: Marcin Chludziński, Krzysztof Brosz, Maciej Rapkiewicz, Przemysław Wipler

Sulejówek, Wrzesień 2011

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Najważniejsze wnioski i rekomendacje	4
3. Finanse miasta.....	7
3.1 Ocena zaciągniętego i zaplanowanego zadłużenia	7
3.2 Ocena celowości realizacji inwestycji miejskich.....	17
3.3 Ocena efektywności polityki dochodzenia należności gminnych.....	32
3.4 Ocena planów finansowych –szanse i zagrożenia.....	35
3.5 Analiza wrażliwości długoletnich planów finansowych w przypadku zmian sytuacji makroekonomicznej oraz scenariusz planów finansowych w przypadku przekroczenia limitu zadłużenia.....	39
4. Stosowanie prawa	42
4.1 Analiza jakości stanowienia prawa.....	42
4.2 Analiza kontroli przeprowadzonych w gminie w ostatnich czterech latach	44
4.3 Przegląd sporów prawnych, których stroną jest miasto	46
4.4 Ocena polityki zawierania umów dotyczących dostaw, usług, zakupów zewnętrznych.....	46
5. Spis tabel	50
6. Spis analizowanych dokumentów	51

1. Wstęp

Niniejszy raport powstał w ramach zlecenia przeglądu stanu miasta dokonanego przez nas na zlecenie władz miasta Sulejówek. Zlecony raport dotyczył okresu 2007-2010, jeśli wymaga tego badany wątek analizy sięgają wcześniejszych lat. Dokument ten zbiera w systematyczny i przejrzysty sposób wnioski i rekomendacje z badania dwóch podstawowych obszarów działania gminy, mających znaczenie dla sprawnego zarządzania - sytuacji finansowej oraz bezpieczeństwa prawnego.

Obszary podzieliliśmy na główne tematy, które w skomplikowanej sytuacji budżetowej miasta były najważniejsze z punktu widzenia władz.

Sytuacja finansowa:

- Zadłużenie miasta
- Celowość i efektywność zrealizowanych inwestycji
- Ocena i scenariusze związane z zadłużeniem i realnością Wieloletniego Planu Finansowego (WPF)

Sytuacja prawna

- Ocena jakości stanowienia prawa miejscowego
- Prowadzone kontrole
- Spory prawne
- Procedura zawierania umów

W każdym z tematów staraliśmy się krytycznie ocenić sytuację miasta biorąc pod uwagę ryzyka wynikające ze analizowanych przez nas przypadków. W pierwszym rzędzie chodziło o wskazanie ryzyk związanych ze stabilnością finansową oraz wstępnych rekomendacji związanych z uzdrowieniem sytuacji. W świetle naszych analiz i wniosków jest ona zagrożona. Sytuację dodatkowo pogarsza ciężące zadłużenie gminy i wybudowane z tego długu inwestycje, których koszty utrzymania i brak perspektywy generowania wystarczających przychodów trwale obciążają stronę wydatkową miasta. W dalszej kolejności przyglądaliśmy się prawdopodobieństwu scenariuszy zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym. Odrębną analizę stanowiła weryfikacja sytuacji prawnej. Skupiliśmy się tutaj na bezpieczeństwie gminy związanym z zawartymi umowami. Nierzadko stanowią one o poważnych i długotrwałych zobowiązaniach. Gmina zaś w wielu przypadkach zdawała się nie dbać o swój interes pozostawiając kształtowanie warunków tych zobowiązań w wyłącznej gestii drugiej strony.

Wnioski nasze opieramy na szczegółowo udokumentowanych (w kolejnych częściach raportu) analizach dokumentów źródłowych. Ich przekazywanie (lista udostępnionych nam dokumentów w końcowej części raportu) trwało w czasie całego okresu pracy nad raportem, stąd poszczególne części były wielokrotnie uzupełniane i weryfikowane. Poza jednym przypadkiem (inwestycja w sieć kanalizacyjną) miasto podejmowało decyzje inwestycyjne z pominięciem szczegółowych analiz pokazujących koszty i efekty danej inwestycji. Co więcej, finansowało te inwestycje z drogiego „kredytu kupieckiego” lub obligacji. Jeśli pod uwagę weźmiemy niedostatecznie zabezpieczający interesy miasta proces zawierania umów, o różnym standardzie i jakości oraz fakt, że podjęte

inwestycje mają małe szanse na generowanie w przyszłości dochodów wóczas okaże się, że sytuacja miasta wymaga zdecydowanych działań naprawczych, których sugestie przedstawiamy w treści raportu.

2. Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Zarówno wnioski jak rekomendacje podzieliliśmy stosownie do obszarów którymi szczegółowo zajmujemy się w głównej części raportu.

Wnioski

Finanse – zadłużenie i sytuacja budżetowa

- Wysokość zadłużenia Miasta Sulejówek przekracza limity określone w ustawie o finansach publicznych
- Zadłużenie powstało w wyniku braku odpowiedzialnego zarządzania finansami i długiem przez władzę poprzedniej kadencji oraz zmiany regulacji przez ministra finansów. Władze miasta obecnej kadencji zajmują się naprawianiem sytuacji kryzysowej, która powstała bez ich udziału.
- Przy niekorzystnym układzie czynników makroekonomicznych oraz w obliczu niezrealizowania planu dochodów majątkowych ze sprzedaży nieruchomości, próby ustabilizowania sytuacji finansowej miasta mogą okazać się nieskuteczne.
- Koszty finansowania zwrotnego różnią się znacząco w poszczególnych wykorzystanych przez Miasto Sulejówek tytułach dłużnych – w przypadku obligacji oraz tzw. „kredytów kupieckich” koszt przewyższa alternatywne możliwości
- W roku 2010 wzrosły należności wobec miasta

Inwestycje

- Inwestycje miejskie finansowane były w większości z długu. Nawet w przypadku inwestycji, które w przyszłości mogłyby mieć szansę na spłacenie się z potencjalnych dochodów (kanalizacja i stadion), istnieją bardzo małe szanse na taki wariant.
- Nie sporządzano analiz wykonalności poszczególnych inwestycji uniemożliwiając weryfikację efektów oraz prognozowanie przyszłych kosztów utrzymania
- Nie prowadzono zbiorczej analizy (analizy portfelowej) projektów inwestycyjnych uwzględniającej koszty kapitału co doprowadziło do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia
- Intuicyjne, nie podparte racjonalnymi przesłankami decyzje inwestycyjne, szczególnie związane z Centrum Pobytowym doprowadziły finanse gminy do zapaści, a ich negatywne konsekwencje będą odczuwalne przez miasto w długiej perspektywie, np. poprzez ograniczenie środków, które będą mogły być wydawane na inwestycje miejskie

Prawo

- Umowy zawierane były sposobem powodujący bałagan organizacyjny, bez zachowania należytej staranności i dbałości o interes miasta
- Rejestr umów prowadzony był w sposób nieprzejrzysty i umożliwiający dokonywanie niekontrolowanych zmian
- Nie zabezpieczano dostatecznie interesu miasta w przypadku tworzenie nowych podmiotów z udziałem miasta, pozbawiając się wpływu na strategiczne inwestycje – przykład spółki Ekoinwestycje
- Proces stanowienia prawa miejscowego, w którym brak jest kontroli nad poprawkami i zmianami wprowadzanymi do uchwał i aktów prawnych stwarza ryzyko błędów i tworzy niejasny kontekst prawny miasta

Rekomendacje

Obszar finanse

Rekomendacja	Opis
Ograniczenie wydatków budżetowych	Ograniczenie wydatków jest koniecznością podyktowaną wysokim poziomem zadłużenia i wysokim udziałem stałych wydatków związanych z utrzymaniem inwestycji i obsługą zadłużenia. Należy dokonać przeglądu prowadzonych przez miasto polityk publicznych, kosztów eksploatacyjnych i innych wydatków i wskazać możliwości oraz skalę potencjalnych oszczędności, które można poczynić.
Podniesienie bazy podatkowej	Podjęcie działań promocyjnych mających na celu zwiększenie wpływów z podatków PIT poprzez zachęty do zameldowania się na terenie miasta lub zgłoszenia zamieszkania w Urzędzie Skarbowym (formularz NIP 3).
Wyodrębnienie spółek celowych	Rekomendacja odnosi się zwłaszcza do Centrum Pobytowego. Spółka stworzona przez Miasto, otrzymałaby Centrum Pobytowe wraz z długiem oraz dodatkowymi gruntami. W ten sposób zaciągnięte zobowiązanie nie obciążałoby budżetu Miasta, co znacznie polepszałoby sytuację związaną z zadłużeniem miasta. Spółka miałaby szansę zefektywizować zarządzanie obiektem. Możliwa byłaby także sprzedaż części udziałów inwestorom zewnętrznym, co znacznie poprawiałoby sytuację finansową spółki i dawałoby szansę na odzyskanie części zainwestowanych środków. Realizację takiego kroku, należy poprzedzić stworzeniem biznesplanu nowo tworzonego podmiotu.

Rekomendacja	Opis
Bardziej świadome i kontrolowane pozyskiwanie finansowania zwrotnego w przyszłości	W przypadku zaciągania zobowiązań i pozyskiwania finansowania w przyszłości, konieczne jest zwrócenie uwagi na realizację podstawowych celów związanych z zarządzaniem długiem samorządowym, w tym przede wszystkim minimalizacji kosztów obsługi długu oraz ograniczenie ryzyk prawnych związanych z obsługą długu (np. możliwość wcześniejszego wykupu obligacji).
Analiza postępowań przetargowych	Konieczna jest analiza postępowań przetargowych na podstawie których wyłoniono wykonawców zapewniających finansowanie zewnętrzne.
Należności wobec miasta	W obliczu wzrostu kwoty należności w roku 2010, należy zaprowadzić stały monitoring sytuacji oraz skuteczne narzędzia egzekucyjne.

Obszar inwestycje

Rekomendacja	Opis
Weryfikacja polityki inwestycyjnej i przegląd planowanych inwestycji pod kątem ich przydatności	Rekomendacja ta ma zastosowanie w przypadku ustabilizowania finansów miasta i odzyskania zdolności inwestycyjnej. Decyzje inwestycyjne należy podejmować w przyszłości w oparciu o rzetelne analizy ekonomiczne i popytowe (analizy takie można zlecić firmie zewnętrznej lub zlecić jej przygotowanie odpowiednich osób w urzędzie gminy co będzie opcją tańszą). W wyniku analiz należy następnie zrezygnować z inwestycji, które nie są niezbędne dla utrzymania lub odnowienia aktywów.
Stworzenie przez Miasto spółek celowych (SPV) do realizowanie nowych inwestycji	Wyodrębnienie jako spółek kapitałowych podmiotów posiadających potencjał do generowania przychodów oraz zysków, które mogłyby prowadzić pełną gospodarkę na własny rachunek, tak by gmina nie ponosiłaby wydatków związanych z działalnością podmiotu, w tym zaciągać zobowiązania (np., Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji). Realizowanie w tej formule nowych inwestycji, które mają szansę przynosić zysk. Dzięki narzędziu SPV i sekurytyzacji (zabezpieczenie spółki mieniem, po to żeby mogła zadłużyć się w poczet inwestycji) można zaciągać pośrednio nowe zobowiązanie na rzecz inwestycji mających duże szanse na spłatę.

Rekomendacja	Opis
Przegląd zamówień publicznych i sposobów zawierania umów (zwłaszcza w zakresie kredytów kupieckich)	Zwłaszcza w odniesieniu do Centrum Pobyтового i warunków jego finansowania wymagana jest dokładna weryfikacja prawidłowości przeprowadzenia zamówienia publicznego oraz zawarcia umowy wykonawczej i następnie cesji wierzytelności. Wskazane jest również ustalenie sposobu przygotowania projektu nieuwzględniającego wymogów UEFA.

Obszar prawny

Rekomendacja	Opis
Skuteczne zabezpieczenie interesów prawnych gminy	Wprowadzenie systemu obsługi prawnej gminy zapewniającej dyspozycyjność tejże obsługi, wszechstronność merytoryczną oraz wynagradzanie uzależnione od skuteczności i jakości doradztwa (bodźce finansowe)
Wprowadzenie i egzekwowanie procedur zawierania i rozliczania umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi	Konieczne jest wprowadzenie wzorów typowych umów, zaprowadzenie nowego rejestru umów, obligatoryjne określenie osób odpowiedzialnych za realizację umowy ze strony urzędu. Należy także przygotować procedurę przygotowania, podpisywania i monitorowania realizacji umów zawieranych przez urząd miasta.
Przeprowadzenie kontroli w innych obszarach związanych z obiegiem dokumentów finansowych i merytorycznych	Brak systemowych rozwiązań w kwestii zawierania umów przez miasto oraz zabezpieczenia interesu prawnego miasta, może wskazywać na podobne przypadki w innych obszarach funkcjonowania miasta. Należy przeprowadzić kontrole dokumentacji kancelaryjnej w urzędzie oraz systemu obiegu dokumentów (zdarzały się przypadki gdzie nie było oficjalnych dokumentów zarejestrowanych w książce korespondencji przychodzącej) a także kontrole poprawności prowadzenie dokumentacji finansowej. W przypadku zidentyfikowanych problemów, należy opisać i wdrożyć nowe, skuteczne procedury.

3. Finanse miasta

3.1 Ocena zaciągniętego i zaplanowanego zadłużenia

Opis sytuacji

Miasto Sulejówek korzysta z finansowania zwrotnego. Zgodnie z przepisem art. 89 ust. 1 ustawy o finansach, jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe jedynie na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST, finansowanie planowanego deficytu budżetu JST, spłatę wcześniej zaciągniętych

zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz wziętych pożyczek i kredytów, wyprzedzających finansowanie działań realizowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z przepisami art. 169 oraz 170 ustawy o finansach publicznych, wysokość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ograniczona jest dwoma limitami :

- łączna kwota spłat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST;
- łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym. Natomiast w trakcie roku budżetowego, łączna kwota długu na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

Wskazane przepisy obowiązywać będą do końca roku 2013. Od roku 2014, zgodnie z przepisem art. 243 ustawy o finansach publicznych obowiązywać będą nowy limit wysokości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych, odsetek do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

Historycznie, w latach 2006 - 2010, wysokość zadłużenia Miasta Sulejówek na dzień 31.12.2010 roku (nominalna oraz według dwóch wskaźników określających prawne limity zadłużenia) przedstawiała się następująco:

Tabela 1 Wysokość zadłużenia w latach

Wysokość zadłużenia	2006	2007	2008	2009	2010
Nominalna (w zł)	16.550.020,4	18.790.105,3	18.147.530,3	22.496.701,0	28.770.670,3
Nominalna / dochody łącznie	39,19%	40,35%	37,12%	43,27%	55,18%
Rozchody dot. obsługi długu / dochody łącznie	6,45%	7,45%	7,45%	8,65%	8,18%

Poniższa tabela przedstawia wysokość nominalnego zadłużenia Miasta Sulejówek, relację zadłużenia do dochodów, koszty obsługi długu (zgodnie z przepisami art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych, obowiązującymi do końca roku 2013), planowane rozchody/koszty obsługi zadłużenia do dochodów oraz limity zadłużenia wynikające z przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Przedmiotowe wartości zostały wskazane na podstawie Uchwały Nr XI/67/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 30 czerwca 2011r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sulejówek na lata 2011 – 2020

Tabela 2 Prognoza wysokości zadłużenia

Wysokość zadłużenia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nominalna (zł)	66.473.465	56.392.714	46.031.739	36.113.732	26.933.993	20.236.983	14.595.029	9.281.966	4.295.953	1.563.880
do dochodów	117,23 %	96,83%	88,52%							
koszty obsługi	17,78 %	17,79%	19,07%							
Planowane zadłużenie zgodnie z art. 243 ustawy fp*				17,22%	12,26%	10,06%	9,26%	8,47%	4,53%	2,53%
Dopuszczalny limit zadłużenia (Średnia z poprzedzających trzech lat) *				21,75%	19,86%	15,33%	11,59%	9,49%	8,54%	6,99%

*zgodnie z przepisami obowiązującymi od dnia 1 stycznia 2014 r.

Jak pokazuje powyższa tabela, wzięwszy pod uwagę założenia WPF, nie istnieje zagrożenie przekroczenia dopuszczalnych progów zadłużenia, które zaczną obowiązywać od roku 2014. Spełnienie tych wymogów będzie wymagać ograniczenie do niezbędnego minimum wydatków inwestycyjnych – przez wiele lat będzie to budżet przetrwania.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez przedstawicieli Miasta Sulejówek, jednostka nie udzielała poręczeń i gwarancji, zatem na dzień wykonania raportu nie istnieje dług potencjalny.

Zgodnie z uchwałą nr XI/67/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 30 czerwca 2011r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Miasta Sulejówek na lata 2011 – 2020, w tym częścią I i częścią II niniejszej uchwały, w kolejnych latach Miasto Sulejówek nie będzie zaciągać nowych kredytów i pożyczek a także emisji papierów wartościowych.

W przedstawionym zgodnie z przepisem art. 267 ustawy o finansach publicznych, sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 2010, na dzień 31.12.2010 r. zadłużenie Miasta Sulejówek wynosiło 28.770.670,28 zł. Ponadto Miasto Sulejówek zaciągnęło zobowiązania długoterminowe (inwestycje ze środków własnych wykonawcy ze spłatą w przesuniętym terminie) których wysokość (raty + odsetki)

wynosiła 30.948.557,32 zł. Ta ostatnia wartość powiększyła z dniem 1.01.2011r. wysokość zadłużenia Miasta Sulejówek na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, które weszło w życie z dniem 1.01.2011r. Przedmiotowe rozporządzenie zastąpiło rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2006r., na podstawie którego zobowiązania jak wskazane inwestycje ze środków własnych wykonawcy ze spłatą w przesuniętym terminie nie powiększały zadłużenia publicznego. Wskazane zadłużenie w podziale na instrumenty dłużne przedstawia się następująco:

Tabela 3 Zadłużenie w podziale na rodzaje instrumentów dłużnych

Instrument	Wysokość zobowiązania (zł)	Uwagi
Kredyty i pożyczki	9.770.670,28	Podmioty dostarczające kapitał : NFOŚiGW, WFOŚiGW, BOŚ S.A., BGK, PKO BP S.A.
Obligacje komunalne	19.000.000	Miasto dokonało trzech emisji obligacji. Umowy zlecenia organizacji, przeprowadzenia i obsługi emisji podpisano z BOŚ S.A. (dwie emisje) oraz Nordea S.A.
Zobowiązania długoterminowe	30.948.577,32	Zobowiązania wynikają z podpisanych czterech umów (trzy na budowę ulic, jedna na budowę Centrum Pobyтового EURO 2012)

Wszystkie zaciągnięte zobowiązania spełniają wymogi celu określone w przepisie art. 89 ustawy o finansach publicznych.

Koszt udostępnienia środków finansowych w umowach pożyczki i kredytu oraz emitowanych papierów wartościowych przedstawia się następująco:

Tabela 4 Koszty udostępnienia kapitału w podziale na rodzaje instrumentów dłużnych

Instrument dłużny / udostępniający środki finansowe	Warunki udostępnienia środków finansowych według zapisów poszczególnych umów (bez prowizji)	Koszt roczny wg wartości na dzień 29.07.2011r.
Pożyczki z NFOŚiGW	0,1 – 0,3 stopy redyskonta weksli	0,475% – 1,425%
Pożyczki z WFOŚiGW	0,3 – 0,5 stopy redyskonta weksli (nie mniej niż 3-3,5% w skali rocznej)	1,425 – 2,375 (ale nie mniej niż 3-3,5%)
Kredyty z BOŚ	0,8 – 1,4 stopy redyskonta weksli	3,8% - 6,65%
Kredyty z BGK	WIBOR 1M + marża 0,15-0,2 p.p.	4,77% – 4,82%
Kredyt z PKO BP S.A.	WIBOR 1M + 0,15 p.p.	4,77%
Emisja obligacji (BOŚ S.A.)	WIBOR 1R + marża 1,6 p.p. dla obligacji 6-8 letnich oraz 1,8 p.p. dla obligacji 9-letnich	6,45% - 6,65%
Emisja obligacji (Nordea S.A.)	WIBOR 6M – marża 1,25 p.p.	6,03%
Emisja obligacji (BOŚ S.A.)	WIBOR 6M + marża 1,4 p.p. dla obligacji 4-5 letnich oraz 1,5 p.p. dla obligacji 6-9-letnich	6,22% - 6,32%

Poniższa tabela przedstawia oprocentowanie obligacji wyemitowanych przez Miasto Sulejówek za bieżący okres rozliczeniowy w porównaniu do długoterminowych obligacji komunalnych ze zmienną stopą procentową notowanych na rynku Catalyst:

Tabela 5 Oprocentowanie obligacji Sulejówka na tle innych gmin

Emitent (JST)	Termin wykupu	Bieżące oprocentowanie ¹
Brzesko	Październik 2016r.	6,5%
Konopiska	Wrzesień 2016 r.	6,39%
Rybnik	Listopad 2017r.	4,31%
Tczew	Sierpień 2017 r.	5,15%
Sulejówek	2013 - 2020²	6-6,6%³

Z powyższej tabeli wynika, że stopa procentowa obligacji Miasta Sulejówek jest (w porównaniu do obligacji notowanych na rynku regulowanym ze zmienną stopą procentową) zbliżona do gmin Brzesko oraz Konopiska, natomiast przekracza stopę procentową w obligacjach wyemitowanych przez gminy Tczew a w szczególności Rybnik (o ponad 2 punkty procentowe, w porównaniu do kosztu wynikającego z obligacji Miasta Sulejówek – emisja w której koszt obliczany jest na podstawie WIBOR 1R). Przyjęta stopa oprocentowania wynika z oceny ryzyka kredytowego dokonanej przez organizatora emisji i nabywców obligacji a także dostępności źródeł finansowania w czasie ich pozyskiwania.

Natomiast podstawowe parametry, w tym koszt pieniądza (roczny) w zobowiązaniach długoterminowych zawartych przez Miasto Sulejówek przedstawiają się następująco:

¹ Źródło danych: strona internetowa www.catalyst.pl

² - dotyczy różnych emisji obligacji

³ - oprocentowanie różni się w zależności od emisji, marży zawartej w umowie oraz określonego kosztu odsetkowego zapisanego w umowie

Tabela 6 Parametry zobowiązań długoterminowych

Określenie umowy	Wysokość należności głównej „kredytowej”	Koszt finansowy / okres spłaty (liczba rat)	Koszt pieniądza, tj. Rzeczywista Roczna Stopa Oprocentowania	Uwagi
Umowa z dnia 28.12.2005r. (budowa ul. Reymonta)	4.279.785,51 zł	651.835,04 zł / 96 rat Termin spłaty: 15.09.2014 r.	Aktualny WIBOR 1M lub 4,6% ⁴	Do spłaty na dzień 1.01.2011r. - 1.849.362 zł
Umowa z dnia 9.01.2006r. (budowa ul. 11-go Listopada)	6.458.940,12 zł	1.194.065,35 zł / 96 rat Termin spłaty: 15.09.2014 r.	Aktualny WIBOR 1M lub 4,6% ⁵	Do spłaty na dzień 1.01.2011r. - 3.315.453 zł
CRU-3420/112/09 z dnia 28.07.2009r. (budowa centrum pobytowego EURO)	17.786.733,26 zł – 3.000.000 zł = 14.786.733,26 zł	6.915.837,22 zł / 10 lat (120 rat) Termin spłaty: 15.12.2020r.	8,12 %	Do spłaty na dzień 1.01.2011r. - 21.702.570,48 zł
CRU-3420/112/09 z dnia 16.07.2008r. (budowa ul. Świętochowskiego)	5.445.080,81 zł- 500.000 zł = 4.945.080,81 zł	1.070.982,57 zł / 7 lat - 79 rat . Termin spłaty 31.12.2015r.	5,92%	Do spłaty na dzień 1.01.2011r. - 4.081.191,84 zł

Spłata wskazanych zobowiązań długoterminowych nie stanowi rozchodów budżetów (jak w przypadku spłaty kredytów i pożyczek czy wykupu obligacji) a wydatek (łącznie z kosztem finansowym), nie jest zaliczany do pozycji „wydatki na obsługę długu”, natomiast powiększa wydatki majątkowe. Tym samym zawyżeniu ulega proporcja wysokości wydatków majątkowych (inwestycyjnych) w wydatkach łącznie a obniżeniu ulega kwota wydatków na obsługę długu.

Wskaźniki do oceny kredytowej Miasta Sulejówek na koniec 2010r., w porównaniu do innych samorządów w postaci wartości analogicznych wskaźników, tj. średniej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (JST łącznie) oraz średniej dla wszystkich gmin przedstawiają się następująco (dane na koniec 2010 roku, przed wprowadzeniem rozporządzenia podwyższającego poziom zadłużenia).

⁴ W umowie zawarto dwa sprzeczne zapisy: niezmienna wysokość kosztów finansowych oraz ustalane w oparciu o WIBOR 1M

⁵ Jak w punkcie poprzedzającym

Tabela 7 Zestaw wskaźników

Wskaźnik	Miasto Sulejówek ⁶	JST łącznie ⁷	Gminy łącznie
Zadłużenie / dochody łącznie	55,18%	33,84%	30,39%
Rozchody / dochody łącznie	8,18%	5,62%	6,82%
Wydatki na obsługę długu / wydatki łącznie	2,08%	1,04%	0,88%
Wydatki na obsługę długu / wydatki bieżące	2,94%	1,38%	1,16%
Wydatki na obsługę długu / dochody własne	3,53%	2,36%	2,17%
Dochody własne / dochody łącznie	66,36%	48,07%	44,52%
Wydatki majątkowe / wydatki łącznie	29,23%	24,89%	25,06%

Zgodnie z danymi GUS, liczba mieszkańców Sulejówka wynosiła 18.980 (2009r.). Deficyt Miasta Sulejówka liczony na 1 mieszkańca w roku 2010 przekroczył 352 zł na osobę (per capita) i był wyższy o ponad 153 zł od średniego deficytu gminy w województwie warszawskim per capita, który wynosił 198,92 zł. Natomiast wysokość dochodów gminy Miasto Sulejówek na 1 mieszkańca w roku 2010 wyniosła 2.740,78 zł, co dawało trzecią pozycję spośród gmin powiatu mińskiego (za gminą Mrozy oraz Stanisławów)⁸. Pod względem wysokości wydatków na głowę mieszkańca, Miasto Sulejówek w roku 2010 zajęło pierwszą pozycję wśród gmin powiatu mińskiego – 3.092,61 zł.

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

- Przekroczenie limitów wysokości określonych wskazanymi przepisami art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych oraz pozostawanie powyżej progów do końca roku 2013. Z uwagi na naruszenie przepisów ustawy, tj: wysokość zadłużenia publicznego powyżej limitu ustawowego poziomu do wysokości dochodów łącznie 60% (od 117,52% w roku 2011 do 88,52% w roku 2013).

⁶ Wyczenia na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Sulejówek za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 roku, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 33/2011 Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 30 marca 2011r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Sulejówek za rok 2010.

⁷ Obliczenia własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Źródło: sprawozdania z wykonania

⁸ Źródło: dane GUS

- Krótkowzroczne prowadzenie polityki inwestycyjnej i zarządzania długiem. W sytuacji w której zadłużenie miasta zbliżało się do górnych granic według regulacji obowiązujących w roku 2010 (wyraźny sygnał, że należy co najmniej poddać refleksji zarządzanie finansami Miasta), korzystano z kredytów kupieckich których w myśl dawnej ustawy nie wliczano do zadłużenia miasta. Używano ich do finansowania inwestycji nie przynoszących zwrotu w przyszłości.
- Zachodzi ryzyko związane z uruchomieniem procedury określonej w przepisach art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w tym zawieszenie organów gminy)
- Wskaźnik wydatków z tytułu obsługi długu per capita (pomimo nie zaliczania wydatków związanych ze spłatą zobowiązań długoterminowych – tzw. „kredyty kupieckie”) jest najwyższy ze wszystkich gmin powiatu mińskiego⁹. W roku 2010 wskaźniki dotyczące obsługi długu przekraczały analogiczne średnie wartości dla JST łącznie w kraju oraz średnią dla wszystkich gmin.
- Wysokie wydatki związane z obsługą długu, wynikające z relacji zadłużenie / dochody Ponadto zwracamy uwagę na wyższy koszt pieniądza związany z zadłużeniem w obligacjach w porównaniu do kosztu pieniądza wynikającego z zawartych umów pożyczek i kredytów. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego związane z obsługą obligacji są na ogół wyższe niż w przypadku korzystania z kredytów bankowych, co przesądza o niskiej popularności emisji papierów wartościowych przez JST – na koniec 2010r. wskaźnik wysokości zadłużenia JST z tytułu papierów wartościowych w łącznej wysokości zobowiązań wynosił niecałe 8%, natomiast w przypadku Miasta Sulejówek ten sam wskaźnik przekroczył 66% (był zatem o 58 p.p. wyższy niż średnia dla wszystkich JST). Ponadto średnie oprocentowanie wynikające z wyemitowanych obligacji jest wyższe niż w przypadku niektórych jednostek samorządu terytorialnego, których obligacje notowane są na rynku regulowanym.
- Wysoki koszt finansowania w przypadku zobowiązań długoterminowych, które zostały zaliczone do wysokości zadłużenia na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów jakie obowiązuje od początku 2011 roku. Koszt pieniądza, roczna rzeczywista stopa oprocentowania w umowach zawartych na wykonanie centrum pobytowego Euro 2012 oraz budowę ul. Świętochowskiego wynosi 8,12% rocznie oraz 5,92% rocznie i w przypadku centrum pobytowego Euro 2012 (8,12%) przewyższa procentowy koszt wynikający z innych form finansowania zewnętrznego (kredyty, pożyczki, obligacje). Premia, za transfer ryzyka związanego z inflacją, wzrostem stóp procentowych na drugą stronę umowy, wydaje się zbyt wysoka. W czasie zaciągania zobowiązań, wysokość średniego oprocentowania nowych umów złotych przez przedsiębiorstwa sektora niefinansowego o wysokości powyżej 4 mln zł, stopa stała na okres powyżej 5 lat wynosiła 6,9% rocznie (czerwiec 2008r.) oraz 6,0% rocznie (czerwiec 2009r.)¹⁰. W umowach związanych z budową ul. Reymonta oraz ul. 11-go Listopada określono zmienny koszt pieniądza (w wysokości WIBOR 1M), a w innych miejscach umowy określono koszt finansowy jako ostateczny, bez odniesienia się do bieżących wskaźników.

⁹ Źródło: dane GUS

¹⁰ Źródło danych: raport Narodowego Banku Polskiego

- Ograniczenie możliwości wcześniejszego wykupu obligacji (umowy zawarte z BOŚ S.A.). Zgodnie z umowami wykup przez Miasto Sulejówek jest możliwy za zgodą obligatariuszy, a cena wykupu ma zawierać nie tylko odsetki naliczone do dnia przedterminowego wykupu ale również m.in. premię za korzyści utracone z tytułu przedterminowego wykupu.

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Ograniczenie wydatków budżetowych
Miasto Sulejówek zajmuje pierwsze miejsce pod względem wysokości wydatków na głowę mieszkańca ze wszystkich gmin powiatu mińskiego¹¹ zatem to na tym polu należy przede wszystkim dokonać działań związanych z poprawą stanu finansów gminnych. Konieczne zatem jest dokonanie szczegółowego przeglądu wydatków (przede wszystkim) pod kątem celowości, pod kątem do realizacji kluczowych zadań samorządu, biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne, również przy zastosowaniu analiz benchmarkowych (gminy ościenne, czy inne porównywalnej wielkości i struktury). Obniżenie wydatków powinno mieć charakter racjonalny i prowadząc do poprawy wyniku budżetu Miasta Sulejówek, powinno w jak najmniejszym stopniu obniżać zakres i jakość wykonywanych zadań na rzecz społeczności lokalnej aby nie powodować obniżenia zaufania mieszkańców do władz samorządu.
- Podniesienie bazy podatkowej
Podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby podatników podatku PIT i CIT, którzy zameldują się na terenie gminy lub zgłoszą właściwe miejsce zamieszkania w Urzędzie Skarbowym (praktyka pokazuje, że wiele osób faktycznie zamieszkujących na terenie samorządu nie zasila części swoich podatków budżetu miasta). Taki efekt można osiągnąć poprzez akcje promocyjne oraz system zachęt dla osób płacących podatki w mieście. Ograniczone efekty może natomiast przynieść podnoszenie stawek podatków lokalnych. Obecnie gmina osiąga jedno z najwyższych dochodów na głowę mieszkańca (per capita) ze wszystkich jednostek należących do powiatu mińskiego
- Wyodrębnienie spółek celowych
Rekomendacja odnosi się zwłaszcza do Centrum Pobytowego. Spółka stworzona przez Miasto, otrzymałaby Centrum Pobytowe wraz z długiem oraz dodatkowymi gruntami. W ten sposób zaciągnięte zobowiązanie nie obciążałoby budżetu Miasta, co znacznie polepszałoby sytuację związaną z zadłużeniem miasta. Spółka miałaby szansę zefektywizować zarządzanie obiektem. Możliwa byłaby także sprzedaż części udziałów inwestorom zewnętrznym, co znacznie poprawiałoby sytuację finansową spółki i dawałoby szansę na odzyskanie części zainwestowanych środków.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że największy efekt może zostać osiągnięty w przypadku spółki prowadzącej centrum pobytowe, która przejęłaby spłatę zadłużenia. Na dzień 31.12.2011r. wysokość zobowiązań Miasta Sulejówek z tytułu budowy centrum, zgodnie z harmonogramem spłat, ma wynosić ok. 19 mln zł i to zadłużenie oraz jego spłatę

¹¹ Źródło danych: Statystyczne Vademecum Samorządowca 2010, Gmina Sulejówek – powiat miński. Urząd Statystyczny w Warszawie

mogłaby przejąć spółka¹². Szczegółowe wyliczenie redukcji wysokości zadłużenia związanego z wyodrębnieniem spółki celowej możliwe byłoby po ustaleniu przez Miasto Sulejówkę koncepcji w przedmiotowym zakresie oraz sporządzeniu wiarygodnego biznesplanu, uwzględniającego także potrzebę dokapitalizowania, celem zapewnienia bieżącej płynności.

- Pozyskiwanie zwrotnego finansowania

W przypadku zaciągania zobowiązań i pozyskiwania finansowania w przyszłości, konieczne jest zwrócenie uwagi na realizację podstawowych celów związanych z zarządzaniem długiem samorządowym, w tym przede wszystkim minimalizacji kosztów obsługi długu oraz ograniczenie ryzyk prawnych związanych z obsługą długu (np. możliwość wcześniejszego wykupu obligacji).

- Analiza postępowań przetargowych

Konieczna jest analiza postępowań przetargowych na podstawie których wyłoniono wykonawców zapewniających finansowanie zewnętrzne, w szczególności pod kątem sprawdzenia czy w warunkach określono koszt finansowania jako jeden z elementów decydujących o wyborze oferty i jaką nadano mu wagę.

3.2 Ocena celowości realizacji inwestycji miejskich

Opis sytuacji

W wyniku polityki inwestycyjnej ostatnich 4 lat (lata 2007-2010 włącznie) gmina Sulejówkę poniosła wydatki majątkowe o łącznej wysokości 62,4 mln złotych. W tym czasie zrealizowano znaczną ilość widocznych inwestycji przyczyniających się do poprawy stanu infrastruktury. W zakresie inwestycji znalazły się obiekty sportowe, obiekty infrastruktury drogowej, kanalizacyjnej, wodociągowej, mieszkaniowej i użyteczności publicznej. Swoje potrzeby finansowania tych wydatków gmina w większości zaspokajała z finansowania zwrotnego (z kredytów, pożyczek, emisji obligacji oraz tzw. kredytów kupieckich). Jest to niewątpliwie forma wygodna i warta stosowania, ma jednak kilka ograniczeń, które, jak wykazuje nasza analiza dały o sobie znać w przypadku gminy Sulejówkę.

W przypadku gminy Sulejówkę, żadna z inwestycji ostatnich lat nie ma cech pozwalających ją określić jako korzystną i nadającą się do finansowania z długu. W ujęciu czystej efektywności finansowej takie inwestycje nie powinny być podejmowane. Naturalnie, potrzeby inwestycyjne samorządu nie są determinowane tylko racjonalnością biznesową i zrozumiałym jest, że niektóre z nich gmina musi realizować nawet jeśli pozostaną one deficytowe do końca okresu eksploatacji.

Każdorazowo jednak należy się danej inwestycji przyglądać i oceniać ją pod kątem efektywności. Jeśli, jak wspomniano, ustalenie wskaźnika efektywności w kategoriach finansowych jest niemożliwe (inwestycja nie przyniesie przychodów i nie można obliczyć poziomu zwrotu) wówczas konieczna jest dokładna analiza jakościowa, analiza przydatności i analiza kosztów utrzymania (wraz ze wskazaniem źródeł pokrycia tych kosztów). Jak wynika z naszych badań w przypadku większości inwestycji objętych tym opracowaniem, ani analiz ekonomicznych ani jakościowych nie prowadzono.

¹² jeżeli nie ma przeciwwskazań umownych do przeniesienia, np. zgoda wierzyciela

Celem naszych dociekań była ocena efektywności wybranych inwestycji. Badanie takie powinno polegać na sprawdzeniu poprawności metodologicznej i rachunkowej przeprowadzonych przez inwestora analiz. Jak wspomniano jednak, takich analiz (z wyjątkiem inwestycji w system kanalizacyjny – i to tylko w przypadku inwestycji starającej się o dofinansowanie ze środków UE) nie prowadzono. Z udostępnionych nam przez Urząd Gminy informacji wynika, że standardowe opracowanie dotyczące efektywności inwestycji (tworzone zanim jest ona rozpoczynana) tj. studium wykonalności właściwie nie było stosowane przy podejmowaniu decyzji o inwestycji. Dysponując zatem ograniczonym materiałem podzieliliśmy inwestycje na te, które generują dochody (powinny zatem dać się ocenić w kategoriach pieniężnych) oraz te, które nie generują ich (jedyną możliwą oceną jest zatem ocena jakościowa). W odniesieniu do pierwszej kategorii inwestycji przeprowadzamy następnie uproszczoną analizę efektywności ekonomicznej (porównując koszty utrzymania z przychodami i zestawiając te dane z kosztem kapitału). W drugiej kategorii porównujemy jedynie koszt kapitału i sprawdzamy, czy koszt ten był usprawiedliwiony przez skalę (lub potrzebę) inwestycji.

Poniższe zestawienie zawiera informacje o analizowanych inwestycjach wraz ze wskazaniem kategorii do której należą i źródła finansowania oraz kosztu kapitału.

Tabela 8 Zestwienie inwestycji finansowanych z długu

Lp.	Opis inwestycji	Źródło finansowania	Institucja kredytująca	Data podpisania umowy	Kwota kredytu	Podstawa oprocentowania	Marża	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji
Inwestycje finansowane z pożyczek i kredytów											
1	* Odnowienie targowiska, budowa parkingu, projektowanie i budowa ulic, wykup gruntów pod drogi gminne, budowa domu komunalnego, budowa wodociągu miejskiego, wykonanie oświetlenia ulicznego.	Kredyt	Bank Gospodarstwa Krajowego II oddział w Warszawie	8.12.2006	2 350 000	Wibor 1M	0,15% w stosunku rocznym	8.12.2006	30.11.2012	71	Inwestycje częściowo generujące przychody, nie jest możliwe ich wydzielenie bez dokładnej analizy danych z systemów księgowych
2	* Odwodnienie północnej części miasta-150 000,00zł * Odnowienie ul. Poniatowskiego (odc.Kombatantów/ Okuniewska)-100 000.00 zł; * Budowa ul. Okrzei- 90 000,00 * Budowa ul. Kruczkowskiego (odc.Żeromskiego/Szkolna)- 81 214,00 zł, * Budowa ul. Sobieskiego (odc. Paderewskiego/Piłsudskiego) I etap 100 000,00 zł * Rewitalizacja dróg w Miłośnie- 750 000,00 zł * Rewitalizacja Programu budownictwa społecznego 770 000,00 zł	Kredyt	Bank Gospodarstwa Krajowego II oddział w Warszawie	9.09.2008	5 928 000,00	Wibor 1M	0.2% w stosunku rocznym	09.09.2008	31.12.2014	72	Inwestycje niedochodowe

Lp.	Opis inwestycji	Źródło finansowania	Instytucja kredytująca	Data podpisania umowy	Kwota kredytu	Podstawa oprocentowania	Marża	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji
	* Utworzenie stref bezpieczeństwa- 90 000,00 zł * Rewitalizacja obszaru Enklawy Historycznej- 3 751 186 zł * Adaptacja terenów publicznych na ogródki jordanowskie dla dzieci- 8 100,00 zł										
3	* Budowa kanalizacji sanitarnej w ulicy Przejazd w Sulejówku	Kredyt	Bank Ochrony Środowiska w Warszawie	23.09.2009	630 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	1,40 S.r.w lecz nie mniej niż 3,50% w stosunku rocznym	23.12.2009	25.12.2014	50	Inwestycja generująca przychody
4	* Budowa wodociągu miejskiego w Sulejówku w ulicach Sosabowskiego, Bez Nazwy I, Bez Nazwy II, Bez Nazwy III, Bez Nazwy IV, Konwaliowej, Bez Nazwy, Krzywej, Cz. Ul. Szklarniowej, Rataja, Pl. Czarnieckiego "	Kredyt	Bank Ochrony Środowiska w Warszawie	20.12.2006	277 800	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,80 S.r. w stosunku rocznym	20.12.2006	20.10.2012	60	Inwestycja generująca przychody

Lp.	Opis inwestycji	Źródło finansowania	Instytucja kredytująca	Data podpisania umowy	Kwota kredytu	Podstawa oprocentowania	Marża	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji
5	* Wykonanie kanalizacji: pompowanie P17+zlewnia, ulice: wąska, Mińska, Partyzantów, Szosowa, Leśna, 3-ego Maja, Pogodna, Pompowania P12/zlewnia, ulice: Łomżyńska, Klonowa, Mazowiecka, słowackiego, Chopina; Pompownia U4+zlewnia, ul. Konopnickiej; Zlewnia P9 odcinki ilic Kraszewskiego, Kochanowskiego, wilsona, Krakowska, Kopernika, Zelwerowicza, ul. Hallera, Kilińskiego.	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	12.12.2007	2 250 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,3 S.r. w stosunku rocznym	31.03.2008	20.12.2012	20	Inwestycja generująca przychody
6	* Zakup ciężkiego samochodu Ratowniczo-gaśniczego dla OSP w Sulejówku	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	10.09.2009	256 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,5 S.r. w stosunku rocznym	31.03.2009	15.12.2014	20	Inwestycje niedochodowe
7	* Budowa kanalizacji sanitarnej w ulicy Przejazd w Sulejówku	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	10.12.2009	460 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,3 S.r. w stosunku rocznym	31.03.2010	20.12.2014	20	Inwestycja generująca przychody
8	* Inwestycje wynikłe z uchwały budżetowej z roku 2007: budowanie ulic, projektowanie dróg, budowa domu komunalnego, projektowanie i budowa Przedszkola Nr 2, projektowanie kanalizacji.	Kredyt	Powszechna Kasa Oszczędnościowa Bank Polski Spółka Akcyjna w Warszawie	30.11.2009	1 667 600	Wibor 1M	0.15%	31.11.2007	30.11.2012	59	Inwestycje niedochodowe

Lp.	Opis inwestycji	Źródło finansowania	Instytucja kredytująca	Data podpisania umowy	Kwota kredytu	Podstawa oprocentowania	Marża	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji
9	Budowa Kanalizacji Sanitarnej Sulejówki w zlewniach P10, P11, P14, U1, P10, P5, P9, P8, P20, P13, P2 i P3, P19, PG2, P15	Kredyt	Bank Ochrony Środowiska w Warszawie	27.04.2006	1 028 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,8 S.r. w stosunku rocznym	17.07.2006	16.12.2011	54	Inwestycja generująca przychody
10	Budowa Kanalizacji Sanitarnej Sulejówki w zlewniach P10, P11, P14, U1, P10, P5, P9, P8, P20, P13, P2 i P3, P19, PG2, P16	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	27.04.2006	2 200 000,00	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,3 S.r. w stosunku rocznym	31.05.2007	30.11.20011	19	Inwestycja generująca przychody
11	* Budowa wodociągu miejskiego w Sulejówku w ulicach Sosabowskiego, Bez Nazwy I, Bez Nazwy II, Bez Nazwy III, Bez Nazwy IV, Konwaliowej, Bez Nazwy, Krzywej, Cz. Ul. Szklarniowej, Rataja, Pl. Czarnieckiego "	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	20.12.2006	425 500,00	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,3 S.r. w stosunku rocznym	31.05.2008	30.11.2011	15	Inwestycja generująca przychody
12	* Tremomodernizacja budynku ZS nr 2 z oddziałami integracyjnymi w Sulejówku	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	12.12.2007	555 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,5 S.r. w stosunku rocznym	do 31.08.2009	30.11.2012	20	Inwestycje niedochodowe
13	* Wykonanie wodociągu miejskiego w Sulejówku-zadania:osiedle Harcerz, Stara Żurawka i Warecka	Pożyczka	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	12.12.2007	555 000	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,3 S.r. w stosunku rocznym	do 28.02.2008	30.11.2012	20	Inwestycja generująca przychody

Lp.	Opis inwestycji	Źródło finansowania	Instytucja kredytująca	Data podpisania umowy	Kwota kredytu	Podstawa oprocentowania	Marża	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji
14	* Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej w Sulejówku	Pożyczka	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	18.08.2005	3 850 800	stopa redyskontowa weksli (s.r.w.)	0,1 S.r. w stosunku rocznym	do dnia 01.07.2006	20.12.2011	23	Inwestycja generująca przychody
Inwestycje finansowane z obligacji											
L.p.	Przedmiot inwestycji	Finansowanie	Bank		Kwota	Podstawa oprocentowania	Marża				Kategoria inwestycji
1	* Inwestycje związane z rozbudową ulic oraz spłatą poprzednich zobowiązań	Obligacje	Emisja obligacji (BOŚ S.A.)		19 000 000	WIBOR 1R	1,6 - 1,8 % w stosunku rocznym				Inwestycje niedochodowe
2		Obligacje	Emisja obligacji (Nordea S.A.)			WIBOR 6M	1,25 % w stosunku rocznym				
3		Obligacje	Emisja obligacji (BOŚ S.A.)			WIBOR 6M	1,4-1,5 % w stosunku rocznym				
Inwestycje finansowane ze zobowiązań długoterminowych											
L.p.	Przedmiot inwestycji	Finansowanie	Wykonawca/podmiot finansujący	Data zawarcia umowy	Kwota zobowiązania głównego	Rzeczywisty roczny koszt kapitału	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji	
1	* Budowa ulicy Reymonta	Umowa kredytu kupieckiego	Planeta Sp. z o.o.	28.12.2005	4 279 785,51	Nie otrzymano kompletnych dokumentów	01.01.2006	15.09.2014	96	Inwestycje niedochodowe	

Lp.	Opis inwestycji	Źródło finansowania	Instytucja kredytująca	Data podpisania umowy	Kwota kredytu	Podstawa oprocentowania	Marża	Początek okresu spłaty	Koniec okresu spłaty	Ilość rat	Kategoria inwestycji
2	* Budowa ulicy 11 Listopada	Umowa kredytu kupieckiego	Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych POL-Aqua SA	09.01.2006	7 635 005,47	Nie otrzymano kompletnych dokumentów		01.01.2006	15.09.2015	96	Inwestycje niedochodowe
3	* Budowa Centrum Pobytowego Euro 2012	Umowa kredytu kupieckiego	Tamex Obiekty Sportowe SA scedowane następnie na Bre Bank SA	28.07.2009	14 786 733,26	8,12%		01.01.2011	15.12.2020	120	Inwestycja generująca przychody
4	* Budowa ulicy Świętochowskiego	Umowa kredytu kupieckiego		16.07.2008	4 945 080,81	5,92%		01.01.2007	31.12.2014	79	Inwestycje niedochodowe

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

Identyfikację ryzyk i nieprawidłowości podzieliliśmy na dwa obszary:

Obszar 1 Efektywność i racjonalność ekonomiczna całościowej polityki inwestycyjnej w formule finansowania z długu w kontekście sytuacji ekonomicznej gminy i otoczenia makroekonomicznego

Obszar 2 Efektywność ekonomiczna i kosztowa projektów, w których pobierane są opłaty

Obszar 1 Efektywność ekonomiczna całościowej polityki inwestycyjnej w formule finansowania z długu

- Jeśli inwestycje wskazane powyżej analizować jedynie pod kątem kosztu kapitału to należy stwierdzić, że (z wyłączeniem inwestycji finansowanych z obligacji i kredytu kupieckiego) nie odbiega on od średniej rynkowej ceny pieniądza inwestycyjnego
- Zastanowienie budzi jednak przyjęcie strategii inwestycyjnej praktycznie w całości opartej o kredyt i pożyczki. W sytuacji, gdy żadna z inwestycji podjętych przez gminę nie ma szans się spłacić, finansowanie ich z długu w tak dużym zakresie należy uznać za nieekonomiczne
- Naturalnie, podjęcie decyzji o budowie drogi lub kanalizacji musi być rozpatrywane w kategoriach użyteczności publicznej, potrzeb mieszkańców oraz interesu gminy i jej władz. Jednak wobec sytuacji gdy większość inwestycji finansowanych jest z długu, a jednocześnie możliwości obsługi tego zadłużenia są ograniczone (w dodatku, dług nie finansuje aktywów generujących wpływ), należy stanąć wobec decyzji o ograniczeniu tych inwestycji. Stosownym wydaje się wówczas wybór najpilniejszych oraz poszukiwanie alternatywnych źródeł kapitału inwestycyjnego, np. takich jak dostępne w czasie uruchamiania inwestycji fundusze unijne.
- Sytuację tę i negatywny jej wpływ na budżet gminy potwierdza również fakt, że nie prowadzono żadnych ocen efektywności – z dostarczonych nam materiałów trudno zatem odtworzyć motywy dla których decydowano o rozpoczęciu wskazanych inwestycji

Do generalnych uwag powyżej należy również dodać dokładniejszą analizę szczególnie niekorzystnych i zagrażających spójności budżetu gminy rozwiązań inwestycyjnych finansowanych z kredytu kupieckiego i obligacji.

- Przyjęte w emisji obligacji rozwiązanie uniemożliwia wcześniejszy ich wykup (emisja BOŚ), gmina jest więc skazana na poniesienie całości kosztów finansowych, które przy niekorzystnym układzie warunków ekonomicznych mogą być wyższe niż finansowanie z kredytu. W sytuacji gdy gmina będzie posiadać środki umożliwiające wcześniejszą spłatę, zapisy umowne czynią ją nieefektywną.
- Nieekonomiczne jest natomiast podjęcie inwestycji w formule finansowania (za odpowiednim wynagrodzeniem) przez wykonawcę – tzw. kredyt kupiecki. Finansowanie takie jest dopuszczalnym rozwiązaniem w sytuacji, gdy potrzebne jest poprawienie płynności pieniężnej i raczej w krótkim okresie. Nie powinno być jednak stosowane jako strategia

inwestycyjna (a już na pewno nie w przypadku budowy aktywów, które nie generują wpływów mogących zwrócić inwestycję).

- Roczny koszt pieniądza w tej formule przekracza 10% co stanowi wartość porównywalną z kredytem konsumenckim. Poza niewielką liczbą inwestycji w bardzo dochodowe przedsiębiorstwa i ryzykowne projekty biznesowe, brak jest przedsięwzięć dających zwrot na poziomie pozwalającym obsłużyć i spłacić takie zadłużenie
- Poniższe zestawienie zawiera informacje o warunkach pożyczek udzielonych w ten sposób

Tabela 9 Zestawienie zobowiązań długoterminowych i harmonogramów spłat

Spłata	Wierzyciel			
	Tamex	POL-Aqua * Brak szczegółowych danych o harmonogramie spłaty	Planeta * Brak szczegółowych danych o harmonogramie spłaty	Wykonawca Ul. Świętochowskiego
Kapitał podstawowy	14 786 733,26	6 458 940,12	3 628 200,47	5 445 080,81
Raty odsetkowe w latach	PLN	PLN	PLN	PLN
2006				
2007				
2008				
2009				282 595,40
2010				239 396,10
2011	1 208 592,89			196 196,80
2012	1 191 005,29			152 997,51
2013	1 048 590,09			109 798,21
2014	909 539,96			66 598,91
2015	770 489,90			23 399,64
2016	633 281,10			
2017	492 389,70			
2018	353 339,63			
2019	223 400,80			
2020	85 207,86			
Razem odsetki	6 915 837,22	1 194 065,35	651 585,04	1 070 982,57
Razem odsetki jako % udostępnionego kapitału	46,77%	18,49%	17,96%	19,67%

Obszar 2 - Efektywność ekonomiczna i kosztowa projektów, w których pobierane są opłaty. Spośród inwestycji wskazanych w poprzednim punkcie jako te, w których pobierane są opłaty (generują one przychody) dokładniejsza ocena jest możliwa jedynie w przypadku Centrum Pobyтового – wynika to z zakresu danych udostępnionych nam do analizy (dane o przychodach i kosztach)

- Centrum wraz z boiskiem jest szczególnie rażącym przejawem nieekonomicznego działania. W wyniku rozłożenia na raty koszt inwestycji w wartościach bezwzględnych praktycznie się podwoił. Odsetki stanowią bowiem 46% udostępnionego w ten sposób kapitału (w okresie 10 lat spłaty). Dodatkowo, sprzedaż wierzytelności bankowi spowodowała trwałe związanie budżetu miasta na średnim poziomie 57 tys. złotych miesięcznie przez 10 lat przeznaczanych tylko na obsługę długu, nie wspominając o kosztach utrzymania obiektu.
- Tym bardziej dziwi, że decyzję o rozpoczęciu inwestycji podjęto bez przeprowadzenia analiz ekonomicznych i finansowych, choćby w orientacyjny sposób pozwalających na zaprognozowanie kosztów utrzymania i szans na ich pokrycie
- Nieracjonalność tej decyzji wzmacnia fakt, że inwestycja planowana jako jeden z elementów obsługi turnieju piłkarskiego Euro 2012 nie może być wykorzystana do tego celu. Audyt przeprowadzony 6 lipca 2011 roku przez wizytatora spółki EURO 2012 uczestniczącej w organizacji imprezy wyklucza w praktyce korzystanie z Centrum na cele związane z turniejem. Jedyny dający się obronić argument za budową został unieważniony. W celu wykorzystania stadionu do celów EURO 2012, należałoby przebudować płytę boiska.
- Również wada infrastruktury (lub brak dokładnego ustalenia warunków wykonania) polegająca na tym, że murawa boiska może być użytkowana tylko 6 godzin w tygodniu (warunki gwarancji) powoduje, że Centrum nie ma możliwości generowania przychodów pokrywających choćby w połowie koszty bieżącego utrzymania. Tego typu ograniczenia stosuje się w przypadku dużych obiektów wykorzystywanych prestiżowo (np. stadiony dużych klubów). W przypadku inwestycji w Sulejówku, która ma służyć także celom lokalnej rekreacji, tego typu zastrzeżenie przekreśla efektywne użytkowanie obiektu i sens jego finansowania.
- W sytuacji gdy pierwotne wykorzystanie stadionu (Euro 2012) jest właściwie niemożliwe, nie ma żadnego uzasadnienia dla tej inwestycji. Funkcje rekreacyjne związane z obiektem są ograniczone warunkami gwarancji, poza tym takie funkcje równie dobrze może pełnić boisko typu „Orlik” istniejące na terenie miasta
- Z danych przekazanych przez Urząd Gminy wynika, że przychody z działalności Centrum w pierwszym półroczu użytkowania wynosiły około 10% kosztów. Korzystając z tego założenia i wzbogacając je o dane prognostyczne dotyczące rozwoju gospodarczego zaprognozowano trzy scenariusze efektywności ekonomicznej stadionu. Należy zaznaczyć, że nie jest ona doskonała i bez szczegółowych danych o strukturze kosztów oraz możliwości generowania przychodów trudno wykonać ją w sposób pełny. Daje jednak ogłęd efektywności.

Tabela 10 Prognoza efektywności ekonomicznej stadionu

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pozycja/wariant										
Wariant liniowy										
Przychody	54 655,94	58 372,54	61 991,64	65 959,11	70 246,45	74 601,73	79 077,83	83 664,35	88 433,21	93 385,47
Koszty	402 916,90	414 198,57	424 553,54	435 167,38	446 046,56	457 197,72	468 627,67	479 874,73	491 391,73	503 185,13
Zysk/strata	-348 260,96	-355 826,03	-362 561,90	-369 208,27	-375 800,11	-382 596,00	-389 549,84	-396 210,39	-402 958,51	-409 799,65
Rentowność	-637,19%	-609,58%	-584,86%	-559,75%	-534,97%	-512,85%	-492,62%	-473,57%	-455,66%	-438,83%
Zakumulowany zysk/strata	-348 260,96	-704 086,99	-1 066 648,89	-1 435 857,15	-1 811 657,27	-2 194 253,26	-2 583 803,10	-2 980 013,48	-3 382 971,99	-3 792 771,65
Zdyskontowany zysk/strata z inwestycji	Nie oblicza się - same wartości ujemne									
Zakumulowany zysk/strata z inwestycji	-21 579 504,91									
Wariant wzrostu 20%										
Przychody	54 655,94	65 587,13	78 704,55	94 445,46	113 334,56	136 001,47	163 201,76	195 842,11	235 010,54	282 012,65
Koszty	402 916,90	414 198,57	424 553,54	435 167,38	446 046,56	457 197,72	468 627,67	479 874,73	491 391,73	503 185,13
Zysk/strata	-348 260,96	-348 611,45	-345 848,98	-340 721,91	-332 712,00	-321 196,26	-305 425,91	-284 032,62	-256 381,19	-221 172,48
Rentowność	-637,19%	-531,52%	-439,43%	-360,76%	-293,57%	-236,17%	-187,15%	-145,03%	-109,09%	-78,43%
Zakumulowany zysk/strata	-348 260,96	-696 872,41	-1 042 721,39	-1 383 443,30	-1 716 155,30	-2 037 351,56	-2 342 777,46	-2 626 810,08	-2 883 191,27	-3 104 363,75
Zdyskontowany zysk/strata z inwestycji	Nie oblicza się - same wartości ujemne									
Zakumulowany zysk/strata z inwestycji	-20 891 097,01									
Wariant wzrostu 50%										

Przychody	54 655,94	81 983,91	122 975,87	184 463,80	276 695,70	415 043,54	622 565,32	933 847,97	1 400 771,96	2 101 157,94
Koszty	402 916,90	414 198,57	424 553,54	435 167,38	446 046,56	457 197,72	468 627,67	479 874,73	491 391,73	503 185,13
Zysk/strata	-348 260,96	-332 214,66	-301 577,67	-250 703,58	-169 350,86	-42 154,18	153 937,65	453 973,24	909 380,24	1 597 972,82
Rentowność	-637,19%	-405,22%	-245,23%	-135,91%	-61,20%	-10,16%	24,73%	48,61%	64,92%	76,05%
Zakumulowany zysk/strata	-348 260,96	-680 475,62	-982 053,30	-1 232 756,87	-1 402 107,74	-1 444 261,92	-1 290 324,27	-836 351,03	73 029,21	1 671 002,03
Zdyskontowany zysk/strata z inwestycji (NPV)	-20 280 424,86									
Zakumulowany zysk/strata z inwestycji	-16 115 731,23									

- W przedstawionej powyżej analizie za punkt wyjścia przyjęto dane o wynikach Centrum za pierwsze półrocze 2011 roku (przychody w wysokości 27 tys. zł i koszty w wysokości 212 tys. zł). W roku 2011 przyjęto proste podwojenie tych wartości do końca roku. W kolejnych latach powiększono przychody o wartości odpowiednie danemu scenariuszowi – o wartość inflacji i wzrostu PKB w wariantie liniowym, o 20% w wariantie kolejnym i o 50% w wariantie najbardziej optymistycznym. W każdym wariantie koszty rosły tylko o wskaźnik inflacji
- Perspektywą analizy jest 10 lat – jest to okres efektywnego życia ekonomicznego infrastruktury tego typu
- Nawet w tym okresie i nawet przy założeniu (nierealnym) ciągłego wzrostu przychodów o 50% rocznie inwestycja nie zwraca się w okresie analizy
- Tylko w najbardziej optymistycznym wariantie inwestycja dochodzi do punktu przełamania (kiedy przychody przewyższają koszty)
- Wskazuje to na fakt, że infrastruktura wytworzona w wyniku inwestycji do końca funkcjonowania będzie musiała być dotowana i przynosić będzie ciągłe straty. Biorąc pod uwagę wariant uśredniony w perspektywie 10 lat gmina traci na inwestycji ponad 16 mln złotych
- Należy podkreślić, że powyższy szacunek nie bierze pod uwagę kosztu pieniądza. Jeśli włączymy go do kalkulacji (a jest to łącznie 46% kwoty głównej) wtedy nawet maksymalny analizowany wzrost przychodów nie jest w stanie zapewnić osiągnięcia punktu rentowności a zakumulowana strata wynosi 20 mln złotych. Szczegółową kalkulację (dla najbardziej optymistycznego scenariusza) przedstawia tabela poniżej.

Tabela 11 Roczny i łączny bilans wydatków na obsługę Centrum Pobytowego

Roczne wydatki i przychody (wypływ i wpływ gotówki) na obsługę inwestycji Centrum Pobytowego w latach w milionach PLN										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Przychody (wariant optymistyczny 50% wzrostu przychodów)	0,05	0,08	0,12	0,18	0,28	0,42	0,62	0,93	1,40	2,10
Koszty utrzymania	0,40	0,41	0,42	0,44	0,45	0,46	0,47	0,48	0,49	0,50
Splata kapitału	1,48	1,48	1,48	1,48	1,48	1,48	1,48	1,48	1,48	1,48
Raty odsetkowe	1,21	1,19	1,05	0,91	0,77	0,63	0,49	0,35	0,22	0,09
Roczny wypływ gotówki (wydatek)	-3,04	-3,00	-2,83	-2,64	-2,42	-2,15	-1,82	-1,38	-0,79	0,03
Zakumulowany wypływ gotówki	-3,04	-6,04	-8,87	-11,51	-13,92	-16,08	-17,89	-19,27	-20,07	-20,03

- Jak pokazuje powyższa symulacja, miasto rocznie wydawać będzie musiało (będzie to rzeczywisty wypływ gotówki) od 1 do 3 mln złotych aby pokryć koszty utrzymania, spłacić kredyt i pokryć koszty obsługi długu
- Łącznie wydatki z tego tytułu (nawet przy założeniu znacznego wzrostu wpływów) wyniosą 20,03 mln złotych do momentu spłaty czyli do roku 2020

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Weryfikacja polityki inwestycyjnej i przegląd planowanych inwestycji pod kątem ich przydatności
 Gmina od roku 2006 prowadziła politykę inwestycyjną nastawioną na jak najszersze zaspokajanie prawdziwych i domniemych potrzeb ludności. Robiła to finansując inwestycje z długu co doprowadziło do wyraźnego kryzysu budżetu. Wobec osiągniętej skali zadłużenia i wysokich kosztów jego obsługi, polityka ta została zrewidowana poprzez ograniczenia budżetowe i związaną z tym blokadę inwestycyjną. Decyzje inwestycyjne należy podejmować w przyszłości w oparciu o rzetelne analizy ekonomiczne i popytowe (analizy takie można zlecić firmie zewnętrznej lub zlecić jej przygotowanie odpowiednich osób w urzędzie gminy co będzie opcją tańszą). W wyniku analiz należy następnie zrezygnować z inwestycji, które nie są niezbędne dla utrzymania lub odnowienia aktywów i skupić się na tych, które mają szanse generować przychody.

- Skupienie się na inwestycjach które mogą korzystać z dofinansowania UE
W skutek przeglądu planów inwestycyjnych, który rekomendujemy powyżej, powinien powstać plan uwzględniający również możliwości finansowania kluczowych inwestycji z dotacji. Może się to wiązać z ich opóźnieniem do roku 2013 lub 2014, ale daje to szansę na uniknięcie pogłębiania „pułapki” zadłużenia. Zdecydowanie odradzamy dalsze dłużne finansowanie aktywów, które nie przynoszą przychodów.
- Stworzenie przez Miasto spółki celowej (SPV)
Wyodrębnienie jako spółek kapitałowych podmiotów posiadających potencjał do generowania przychodów oraz zysków, które mogłyby prowadzić pełną gospodarkę na własny rachunek, tak by gmina nie ponosiłaby wydatków związanych z działalnością podmiotu, w tym zaciągać zobowiązania (np., Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji). Realizowanie w tej formule nowych inwestycji, które mają szansę przynosić zysk. Dzięki narzędziu SPV i sekurytyzacji (zabezpieczenie spółki mieniem, po to żeby mogła zadłużyć się w poczet inwestycji) można zaciągać pośrednio nowe zobowiązanie na rzecz inwestycji mających duże szanse na spłatę.
- Przegląd zamówień publicznych i sposobów zawierania umów (zwłaszcza w zakresie kredytów kupieckich)
Zwłaszcza w odniesieniu do Centrum Pobyтового i warunków jego finansowania wymagana jest dokładna weryfikacja prawidłowości przeprowadzenia zamówienia publicznego oraz zawarcia umowy wykonawczej i następnie cesji wierzytelności. Wskazane jest również ustalenie sposobu przygotowania projektu i wyjaśnienie pominięcia analizy kosztowej i przychodowej budowanego Centrum.
Konieczne jest również wyjaśnienie nieprawidłowości w związku z budową, które spowodowały, że główny jej cel nie może zostać zrealizowany (brak akredytacji jako centrum pobytowe Euro 2012).
- Weryfikacja sposobu naliczania opłat za użytkownika wybudowanej infrastruktury.
Z otrzymanych informacji wynika, że przy wyliczeniu kosztów odbioru ścieków nie wlicza się kosztów amortyzacji infrastruktury, co jest powszechną praktyką przy tego typu opłatach.

3.3 Ocena efektywności polityki dochodzenia należności gminnych

Opis sytuacji

Celem analizy w tej części jest ustalenie w jaki sposób gmina zarządza swoimi należnościami. Właściwe zarządzanie tą pozycją budżetu przyczynia się do utrzymywania korzystnego stanu płynności pieniężnej.

Gmina w badanym okresie nie miała większych problemów ze ściąganiem należności. Według sprawozdań Rb-N nie stanowiły one więcej niż 4% dochodów i nie więcej niż 11% dochodów własnych (lata 2008-2009). Zmiana nastąpiła w roku 2010. Obserwujemy większy niż w poprzednich latach wzrost należności. Szczegółową analizę wskaźników należności przedstawia poniższa tabela

Tabela 12 Zestawienie należności według rodzajów

Pozycja	Lata		
	2008	2009	2010
Wartość należności ogółem	1 470 737,85 zł	2 130 570,00 zł	2 842 999,62 zł
Wartość należności jako % dochodów	3,01%	4,10%	5,45%
Wartość należności jako % dochodów własnych	9,41%	11,58%	15,28%
Dochody	48 883 114,14 zł	51 988 880,95 zł	52 135 043,04 zł
Dochody własne (bez PIT i CIT)	15 629 064,47 zł	18 403 763,58 zł	18 605 057,06 zł

Istotny jest zwłaszcza wskaźnik relacji należności do dochodów własnych (tj. dochodów generowanych w całości przez samorząd – bez uwzględnienia udziału w podatkach skarbu państwa).

Zmiana w roku 2010 nie ma bezpośredniego związku z polityką ulg i umorzeń. W poprzednich latach wynosiły one nieco ponad 300 tys. złotych. Wartość taka wynikała zawsze z kilku drobnych kwot umorzeń udzielonych osobom fizycznym oraz znacznego umorzenia (właśnie w wielkości 300 tys. zł) na rzecz Miejskiego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji. Każdorazowo umorzenie to tłumaczone jest ważnym interesem publicznym.

Z dokumentów przekazanych nam przez Urząd Gminy wynika następująca struktura należności na koniec roku 2010

Tabela 13 Struktura należności w roku 2010

Pozycja	Wartość na koniec roku 2010 (tys. złotych)
Należności wymagalne - dostawy	442,00
Przedsiębiorstwa	145,40
Gospodarstwa domowe	296,60
Należności wymagalne - pozostałe	769,10
Przedsiębiorstwa	121,10
Gospodarstwa domowe	648,00
Należności pozostałe	1 377,50
Przedsiębiorstwa	215,40
Gospodarstwa domowe	1 162,10

Jak widać w powyższej tabeli najwięcej dłużników gmina ma wśród gospodarstw domowych. Nie byliśmy w stanie ustalić na podstawie przekazanych dokumentów dokładnych źródeł należności.

Mimo zanotowanego wzrostu zadłużenia w roku 2010, na tle innych gmin Sulejówek prezentuje się dobrze. Wskaźnik stanowi mniej niż połowę wartości średnich dla wszystkich gmin w Polsce, zaś wskaźnik relacji do dochodów własnych jest mniejszy o 2/3. Niemniej, niepokojący jest wzrost poziomu należności i należy go obserwować. W poniższej tabeli przedstawiono wskaźniki należności w relacji do dochodów i dochodów własnych.

Tabela 14 Wskaźniki należności w gminach

Wskaźnik	2010
Należności / dochody	
JST łącznie	8,91%
Gminy łącznie	8,03%
Gminy miejskie łącznie	12,77%
Należności / (dochody własne - (PIT&CIT))	
JST łącznie	31,84%
Gminy łącznie	26,87%
Gminy miejskie łącznie	34,42%

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

- Wzrost należności w roku 2010 spowodowany przyrostem zobowiązań gospodarstw domowych wobec gminy

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Ścisły monitoring należności od ludności i przedsiębiorstw oraz surowsza polityka egzekucyjna
Należy przeprowadzić analizę jakościową należności wobec gminy i zbadać przyczyny ich wystąpienia i ewentualnych opóźnień.
Zwykle silny sygnał informacyjny dotyczący determinacji gminy w ściąganiu należności jest wystarczający do zmobilizowania dłużników i powoduje ściągalność na poziomie 70-80%
- Analiza postępowania windykacyjnego pod kątem efektywności wydatków. Przyjęcie procedury uwzględniającej efektywność postępowania
Działania windykacyjne mogą prowadzić w określonych sytuacjach do generowania wydatków większych niż racjonalna wysokość wpłat jakie mogą być uzyskane, bądź oznaczać podejmowanie działań niewspółmiernych wydatkowo do wysokości istniejącego zobowiązania.

3.4 Ocena planów finansowych –szanse i zagrożenia

Opis sytuacji

Analiza dotyczy dwóch podstawowych planów finansowych przygotowanych i uchwalonych przez organy Miasta Sulejówek:

1. Budżet Miasta Sulejówek na rok 2011, przyjęty uchwałą nr VI/42/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 lutego 2011r. oraz uchwałą nr VIII/55/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 18 kwietnia 2011r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Sulejówek ,
2. Wieloletnia prognoza finansowa Miasta Sulejówek której ostatnia wersja została przyjęta Uchwałą Nr XI/67/2011 Rady Miasta Sulejówek z dnia 30 czerwca 2011r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sulejówek na lata 2011 – 2020.

1. Analiza budżetu Miasta Sulejówek na rok 2011

Podstawowe wskaźniki budżetu Miasta Sulejówek na rok 2011, w stosunku do wykonania budżetu na rok 2010, przedstawiają się następująco:

Tabela 15 Podstawowe wskaźniki wykonania budżetu

Wskaźnik	Budżet 2011	Wykonanie 2010 ¹³	Zmiana (nominalnie)	Dynamika
Dochody	56 418 645	52 135 043	4.283.602	8,22%
<i>Bieżące</i>	<i>47 569 145</i>	<i>49.430.191</i>	-1.861.046	-3,76%
<i>Majątkowe</i>	<i>8 849 500</i>	<i>2.704.852</i>	6.144.648	227,17%
Wydatki	53 984 393	58 827 588	-4.843.280	-8,24%
<i>Bieżące</i>	<i>40 584 393</i>	<i>41 626 927</i>	-1.042.534	-2,5%
<i>Majątkowe</i>	<i>13 399 915</i>	<i>17 200 661</i>	-3.800.746	-22,1%
Wynik	2 434 252	- 6.692.545	9.126.822	
Przychody	1 068 259	12.083.138	-11.014.879	9,69%
Rozchody	3 502 511	4.267.164	-764.653	82,08%

¹³ Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Sulejówek w roku 2010, wysokości zaokrąglone do pełnych złotych w górę

W budżecie na rok 2011 założono poprawę wyniku i osiągnięcie nadwyżki w wysokości ponad 2,4 mln zł (w porównaniu do wykonania roku 2010 i deficytu w wysokości 6.692.545,10 zł, oznacza wzrost wyniku budżetu o ponad 9,1 mln zł). Do poprawy wyniku ma prowadzić zwiększenie dochodów (o ponad 4,2 mln zł) w porównaniu z rokiem 2010 oraz zmniejszenie wydatków o ponad 4,8 mln zł, czyli o ponad 8,2% w porównaniu z wykonaniem budżetu na rok 2010.

Poniższa tabela przedstawia wybrane pozycje dochodowe zaplanowane w budżecie na rok 2011 Miasta Sulejówek, w porównaniu do wykonania budżetu w roku 2010:

Tabela 16 Wybrane pozycje dochodowe zaplanowane na rok 2011 stosunku do roku 2010

Wskaźnik (pozycja dochodowa)	Budżet 2011	Wykonanie 2010	Dynamika (w %)
Podatki lokalne ¹⁴	11 005 127	10.489.338	4,91%
Udział w dochodach państwowych	18 322 803	18.694.257,91	-1,99%
w tym PIT	17 872 803	18 199 262	- 1,8%
Gospodarka gruntami i nieruchom. ¹⁵	1 304 400	1 927 736,93	-22,33%
Subwencja oświatowa	12 027 098	11.633.969,00	3,38%
Dotacja celowa	3 051 094	3.198.759	-4,6%
Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytk. wieczystego nieruchomości	5 000 000	1.593.720	213,7%
Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytk. wieczystego os. fiz. w pr. Własności	50 000	71.350	-30%
Dochody ze zbycia praw majątkowych	0	388.833	

Wśród dochodów założono spadek wysokości wpływów z kilku istotnych pozycji, w tym dochodów generowanych w dziale gospodarka gruntami i nieruchomościami (spadek o ponad 600 tys. zł, dynamika ujemna ponad 22,3%) oraz udziału w dochodach państwowych zmniejszenie o ponad 370 tys. zł (spadek o blisko 2%). Wzrost dochodów miał natomiast zostać wypracowany przez większe

¹⁴ W tym wpływy z tytułu innych opłat na podstawie różnych ustaw (m.in. opłata skarbową, zezwolenia na sprzedaż alkoholu)

¹⁵ W tym opłata adiacencka, użytkowanie wieczyste nieruchomości, dochody z najmu i dzierżawy

wpływy z tytułu podatków lokalnych (o ponad 500 tys. zł, dynamika 4,91%) a przede wszystkim wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, czyli sprzedaż nieruchomości (wzrost o ponad 3,4 mln zł, dynamika ponad 213%).

Zmniejszenie wydatków Miasta Sulejówek w porównaniu do roku 2010 dotyczy głównie wydatków majątkowych (inwestycyjnych), których wysokość założono na poziomie o 3,8 mln zł niższym (obniżenie o ponad 22 %) niż w roku 2010. Natomiast pomimo wysokiego poziomu inflacji, założono także nominalny spadek wysokości wydatków bieżących, o blisko 1,05 mln. zł, czyli o 2,5%, co oznacza spadek ich wartości realnej o blisko 7% (przy założeniu wysokości inflacji na poziomie 4,3%).

2. Analiza Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sulejówek

Zgodnie z przepisem art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do sporządzenia prognozy kwoty długu – stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Przygotowanie prognoz przez jednostki samorządu wymaga przyjęcia założeń dotyczących kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych w tym horyzoncie. Zgodnie z Wytocznymi dotyczącymi założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego (ostatnia aktualizacja – maj 2011r.), w horyzoncie do 2021 r. założenia makroekonomiczne powinny być spójne z Wytocznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw (aktualizacja miała miejsce w kwietniu 2011 r.).

Wytoczne zawierają podstawowe wskaźniki w postaci dynamiki realnej PKB oraz inflacji i przedstawiają się jak poniżej:

Tabela 17 Założenia makroekonomiczne wskazane przez rozporządzenie do prognozy WPF

Wskaźnik	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dynamika PKB	4%	4%	3,7%	3,9%	4,0%	3,7%	3,5%	3,4%	3,3%	3,2%
Inflacja (CPI)	3,5%	2,8%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%

Obok wskazanych, do sporządzenia planu finansowego jak najbardziej zgodnego z realnymi ekonomicznymi, należy wykorzystać również inne wskaźniki oraz dostosować je do warunków lokalnych danej gminy. Do najważniejszych takich wskaźników należą stopa bezrobocia, wysokość przeciętnego wynagrodzenia a także zmiany demograficzne. Do planowania powinna zostać wykorzystana również wysokość stopy procentowej.

Natomiast w przypadku Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) Miasta Sulejówek, od roku 2012 przyjęto liniowy wzrost dochodów i wydatków w wysokości 2,5% rocznie (przy czym po 2013 dochody rosną nieco wolniej niż wydatki), który odpowiada wysokości zakładanej inflacji w latach 2013 – 2017 oraz przekracza o 0,1 p.p. wskaźnik inflacji założony na lata 2018 – 2020. Poszczególne podstawowe parametry zawarte w WPF zostały określone pod uzyskanie założonego wyniku budżetowego (nadwyżki) w wysokości odpowiadającej kwotom rozchodów związanych ze spłatą

zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykupem obligacji, natomiast nie wzięto pod uwagę wskaźników makroekonomicznych a także nie dokonano analizy poszczególnych pozycji, w tym celowości określonych wydatków.

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

- Zbyt ostrożna prognoza dochodów własnych bieżących (głównie udział w podatkach dochodowych, przede wszystkim PIT) w budżecie roku 2011, która nie znajduje uzasadnienia w prognozach makroekonomicznych aktualnych na okres sporządzania i przyjmowania planów finansowych oraz faktycznej sytuacji w pierwszej połowie 2011 r.. Zaniżenie wysokości dochodów z tytułu udziału w podatkach państwowych, stanowiących w poprzednich latach ok. 36% wszystkich dochodów Miasta Sulejówek wpływa m.in. na podwyższenie wysokości zadłużenia do łącznej wysokości dochodów. Warto nadmienić, że w budżecie państwa przyjęto na rok 2011 wzrost dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych do wysokości 38,2 mld zł z 35,592 mld zł jakie osiągnięto w roku 2010, co oznacza wzrost o 7,32%. Ponadto wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa po czerwcu 2011r. (17.100.131 tys. zł) są o 7,5% wyższe niż po czerwcu 2010r. (15.897.677 tys. zł)¹⁶. W przypadku utrzymania koniunktury gospodarczej (dynamika PKB realnego powyżej 4%) oraz wskaźników makroekonomicznych na poziomie pierwszej połowy roku 2011, dynamiki dochodów z tytułu udziału w PIT na poziomie dynamiki dochodów z podatków lokalnych, utrzymania wysokości dochodów bieżących z roku poprzedniego przez dział „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” a także efektywnych działań związanych z dochodzeniem należności, dochody bieżące Miasta Sulejówek mogą być wyższe na koniec 2011 od zakładanych w budżecie o ok. 1,8 – 2,4 mln zł.
- W prognozach na lata 2011 i 2012 założono wysoką dynamikę dochodów z tytułu sprzedaży majątku (nieruchomości należących do Miasta Sulejówek). Skuteczna realizacja założonych dochodów ze sprzedaży nieruchomości zależna od koniunktury gospodarczej, cen nieruchomości oraz terminowego uruchomienia procedury przetargowej. W przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej, następuje spadek cen nieruchomości. Dodatkowo występuje odczuwalny przez inwestorów wzrost kosztu pieniądza, przekładający się na zmniejszenie popytu inwestycyjnego, w związku z powyższym, istnieje ryzyko niezrealizowania planu w zakresie sprzedaży nieruchomości w przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej lub uzyskania wpływów niższych od założonych.
- Realizacja zakładanych czynników makroekonomicznych powinna prowadzić do wyższych dochodów bieżących od założonych w wieloletnim planie finansowym Miasta Sulejówek. Zgodnie z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WPF), w latach 2012 – 2014, dochody z tytułu CIT rosną nominalnie o ponad 37%, natomiast z tytułu PIT o ponad 15%. W tym samym czasie wzrost dochodów bieżących Miasta Sulejówek założono na ok. 5,1%. Przy spełnieniu założeń makroekonomicznych oraz wzroście dochodów z podatków dochodowych na poziomie zakładanym w WPF, dochody bieżące podatkowe powinny okazać się wyższe od przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sulejówek, ew. możliwe jest

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa. Źródło strona internetowa Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl

rozważenie (przy założeniu utrzymania wysokości zaplanowanych dochodów) zmian w podatkach lokalnych, celem uczynienia gminy Miasto Sulejówek bardziej konkurencyjnej w stosunku do gmin sąsiadujących oraz – jako konsekwencja – przeprowadzenie kampanii mającej na celu zachęcenie do zameldowania na terenie Sulejówka mieszkańców innych gmin oraz poszerzenie tym samym bazy podatkowej. Sytuacja makroekonomiczna oraz prognozy na kolejne lata powinny być na bieżąco monitorowane, w szczególności w sytuacji utrzymywania się dużej zmienności i nerwowości na rynkach finansowych, jaka obserwowana jest w III kwartale br.

- Zakładany spadek wydatków inwestycyjnych poniżej poziomu założonego w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Sulejówek do roku 2015 (z czego część wydatków klasyfikowanych jako wydatki inwestycyjne stanowi spłata kosztów finansowych zawartych zobowiązań długoterminowych).

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Nowelizacja wieloletniego planu finansowego przy uwzględnieniu założeń makroekonomicznych (dynamika PKB, inflacja a także innych wskaźników, przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych, tj. stopa bezrobocia, wysokość średniego wynagrodzenia, itd.)
- Wdrożenie zarządzania budżetem w oparciu o krótsze okresy rozliczeniowe (miesięczne, kwartalne), do czego niezbędne jest przygotowanie realnych planów w podziale na krótsze okresy (co najmniej kwartalne).
- Monitorowanie wskaźników i sytuacji makroekonomicznej w kontekście bieżącej realizacji planów finansowych oraz dokonywanie zmian w planach w przypadku gdy zmiana wskaźników bądź sytuacji lokalnej zagraża realnie wykonaniu wartości w przyjętych planach.
- Podejmowanie działań planistycznych z wykorzystaniem wskaźników makroekonomicznych w oparciu o bardziej szczegółową analitykę, w tym uwzględnienie specyfiki poszczególnych pozycji dochodowych i wydatkowych. Przygotowywane plany finansowe powinny uwzględniać wpływ zakładanych wskaźników makroekonomicznych na poszczególne pozycje dochodowe (np. udział dochodów z CIT oraz PIT zakłada prognozowane wielkości w skali państwa, przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych) oraz wydatkowe.
- Przegląd i nowelizacja Strategii Miasta Sulejówek

3.5 Analiza wrażliwości długoletnich planów finansowych w przypadku zmian sytuacji makroekonomicznej oraz scenariusz planów finansowych w przypadku przekroczenia limitu zadłużenia

Opis sytuacji

Analizie poddano długoletni plan finansowy – Wieloletni Plan Finansowy Miasta Sulejówek. Jak zostało opisane w punkcie 3.4., brak w WPF Miasta Sulejówek odniesień do wskaźników makroekonomicznych, zatem analiza dokonana w niniejszym punkcie nie może pozostawać w ścisłej relacji do przyjętych w planie wartości, natomiast zawiera wnioski natury ogólnej.

Wrażliwe na zmiany sytuacji makroekonomicznej, są podstawowe wskaźniki zawarte w WPF, tj. dochody i wydatki, a tym samym wynik Miasta Sulejówek, jak również związane z finansowaniem: przychody i rozchody. Poniższa tabela przedstawia potencjalny wpływ zmian sytuacji makroekonomicznej na podstawowe wskaźniki określone w WPF:

Tabela 18 Scenariusze zmian wskaźników WPF

Pozycja	Zmiany sytuacji/wskaźników makroekonomicznych	
	Lepsze od zakładanych (Pozytywny wpływ)	Gorsze od zakładanych (Negatywny wpływ)
Dochody	Szybszy wzrost gospodarczy, niższy poziom bezrobocia, wyższy poziom wynagrodzeń, wzrost inflacji (w krótkim okresie)	Wolniejszy wzrost gospodarczy bądź recesja, wyższy poziom bezrobocia, niższy poziom wynagrodzeń, wzrost inflacji (w dłuższym okresie)
Wydatki	Szybszy wzrost gospodarczy, niższa od zakładanej inflacja, niższe stopy procentowe	Niższy wzrost gospodarczy bądź recesja, wyższy poziom bezrobocia, wyższa od zakładanej inflacja, wyższe stopy procentowe
Przychody	Po roku 2011, nie założono w WPF korzystania z finansowania zewnętrznego.	
Rozchody	Miasta Sulejówek nie dotyczy ryzyko kursowe (zobowiązania zostały zaciągnięte w walucie krajowej), zatem nie następuje zmiana wysokości zobowiązań do spłaty w przypadku wzrostu lub spadku kursu waluty, w której wyrażono zobowiązanie. Na możliwości dokonania rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych zobowiązań (w tym wykupu obligacji) zmiana czynników makroekonomicznych wpływa pośrednio.	

Jak wykazaliśmy w analizie, zadłużenie Sulejówka przekracza dopuszczalny limit - wynosi on 60% dochodów budżetu gminy w danym roku. W praktyce do chwili gdy nie są znane zrealizowane dochody budżetu w danym roku nie jest możliwe dokładne ustalenie kwoty owego limitu.

Wrażliwa jest również zmienna przychodowa związana ze sprzedażą majątku. W roku 2009 gdy Sulejówek projektował budżet, założono duże dochody ze sprzedaży majątku. Wówczas wykonanie założeń wyniosło nieco ponad 60%. W punkcie 3.4 wskazywaliśmy na pozycje dochodowe związane, przede wszystkim ze sprzedażą nieruchomości, jako na ryzykowne źródła przychodu. W roku 2009 sytuacja była podobna w tym względzie, że chcąc ograniczyć wskaźnik zadłużenia założono znaczny wzrost dochodów.

Już obecnie relacja długu (wraz ze zobowiązaniami długoterminowymi) przekracza dopuszczalne limity. W związku z tym przed Sulejówkiem stoi przed następującymi zagrożeniami:

- Konieczność wdrożenia planu naprawczego wymagającego bezwzględnego ograniczenia wydatków
- Zakaz zaciągania nowych zobowiązań – ten stan ma już miejsce

- W skrajnie niekorzystnej sytuacji możliwość wprowadzenia zarządu komisarycznego decyzją premiera

Innym aspektem mogącym skrajnie niekorzystnie wpływać na sytuację Sulejówka, a zupełnie niezależnym od gminy jest wzrost zadłużenia całego kraju. Obecnie polskie zadłużenie zbliża się do pierwszego progu konstytucyjnego 55% długu do PKB. Konstytucja i ustawa o finansach publicznych przewidują cały szereg obowiązkowych zachowań Skarbu Państwa i ministra finansów w sytuacji gdyby limit 55% i 60% zostały przekroczone. Zestawienie tych procedur przedstawiamy poniżej:

W przypadku gdy dług publiczny mieści się w granicach między 55 a 60 % w relacji do PKB:

- Wyklucza się możliwość powstania deficytu budżetowego lub uchwała się budżet przewidujący spadek relacji długu do PKB (oznacza to znaczny spadek poziomu wydatków budżetu państwa co niechybnie uderzy w samorządy)
- Wyklucza się możliwość podwyżek wynagrodzeń w sferze budżetowej zaś renty i emerytury mogą być waloryzowane jedynie o wskaźnik inflacji
- Budżet państwa nie może udzielać nowych pożyczek i kredytów
- Wprowadza się oszczędności w wydatkach JST, urzędów centralnych i agencji rządowych

W przypadku gdy relacja długu do PKB przekroczy 60%:

- Stosuje się punkty powyżej
- Rada Ministrów przedstawia program uzdrowienia finansów publicznych
- Wydatki samorządów nie mogą być większe niż ich dochody
- Jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych gwarancji i poręczeń

Skutki finansowe dla Sulejówka mającego poważne kłopoty ze zbilansowaniem budżetu byłyby katastrofalne. W praktyce scenariusz opisany powyżej oznacza sztywne związanie wydatków z dochodami. Należy zaznaczyć, że w obecnym kryzysie finansów publicznych wzrost relacji długu do PKB wynika z niekontrolowanych, trudnych do ograniczenia wydatków stałych i zmniejszającego się tempa wzrostu. Jeśli więc opisana sytuacja wystąpi, wielce prawdopodobne jest, że będzie połączona z poważnym kryzysem gospodarczym (np. związany z bezrobociem) za którym zawsze idzie spadek dochodów z podatków bezpośrednich. Opisaną sytuację Sulejówka komplikowałoby to dodatkowo. Miasto miałoby wówczas przed sobą następujące wyzwania:

- Konieczność uzależnienia poziomu wydatków od dochodów (a te, jak wspomniano niechybnie by malały)
- Konieczność obsługi ciężącego zadłużenia w sytuacji ograniczonych (i malejących) możliwości realizacji dodatkowych dochodów
- Zakaz zaciągania nowych zobowiązań i udzielania poręczeń innym jednostkom

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

Ryzyka dla Miasta Sulejówek związane są z pogorszeniem sytuacji makroekonomicznej i mogą oznaczać niewykonanie wielkości określonych w WPF, w szczególności w wyniku :

- Zmniejszenie dochodów. Pogorszenie sytuacji makroekonomicznej oznacza mniejsze wpływy, przede wszystkim z tytułu udziału w podatkach dochodowych, a także gorszą ściągalność z tytułu podatków i opłat lokalnych. W przypadku najbardziej wrażliwej z punktu widzenia budżetu Miasta Sulejówek pozycji, udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych szacuje się, że niższy o 1% wzrost gospodarczy oznacza niższe wpływy budżetu państwa o 1 mld zł rocznie. Dla Miasta Sulejówek, niższy o 1% wzrost gospodarczy może powodować zmniejszenie wpływów do budżetu gminnego do ok. 525 tys. zł rocznie.
- Wzrost wydatków związanych z obsługą długu, który może wynikać ze wzrostu stopy procentowej, przekładającego się na wzrost wskaźników na podstawie których wyliczane są koszty długu Miasta Sulejówek, tj. WIBOR oraz stopy redyskonta weksli. Ryzyko dotyczy kredytów i pożyczek, natomiast nie dotyczy zobowiązań długoterminowych, w których określono nominalną kwotę kosztów finansowych, nie wiążąc ich ze wskaźnikami. Z uwagi na zaplanowane w WPF zmniejszanie wysokości nominalnej zadłużenia wynikającego z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, zmiany w wysokości wskaźników będą powodować mniejszą wrażliwość dla wydatków związanych z obsługą długu w latach kolejnych.
- Zwiększenie wydatków przy zmniejszonych dochodach, nie tylko wpływa na pogorszenie wyniku ale może prowadzić także do problemów z płynnością budżetu Miasta i tym samym konieczności korzystania z finansowania zwrotnego na pokrycie niedoborów środków pieniężnych występujących w trakcie roku budżetowego.

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Prowadzenie bieżącego monitoringu sytuacji makroekonomicznej;
- Doprowadzenie jak najszybciej do stanu w którym jednostka – Miasto Sulejówek dysponować będzie wolnymi środkami finansowymi, celem uniknięcia zagrożenia problemów z płynnością;
- Ograniczenie wysokości istniejącego zadłużenia (np. wyprowadzenie go poza bilans gminy przez wyłączenie zobowiązań długoterminowych związanych z Centrum Pobytowym do spółki celowej i/lub sprzedaż części majątku Centrum),.

4. Stosowanie prawa

4.1 Analiza jakości stanowienia prawa

Opis sytuacji

Jak wynika z informacji przekazanych przez Biuro Rady Miasta, podczas V kadencji Rady Miasta Sulejówek uruchomiono 20 postępowań dotyczących legalności przyjmowanych uchwał. W ramach postępowań zarówno wojewoda jak i RIO podejmowali decyzje, zgodnie z którymi orzekano, że dana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa bądź stwierdzano nieważność całej uchwały bądź jej części. Zakwestionowane uchwały dotyczyły kilku podstawowych typów spraw:

Finansowych (najliczniejsza grupa) m.in.:

- Ustalenia zasad odpłatności za korzystanie z posiłków w stołówkach szkolnych prowadzonych przez Miasto Sulejówek,
- Ustalanie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych
- Uchwalenia budżetu Miasta Sulejówek na 2008 rok,
- Ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na Terenia Miasta Sulejówek, przez inne niż Miasto Sulejówek osoby prawne i fizyczne,
- Zaciągnięcia wieloletniego zobowiązania przez Miasto Sulejówek na zadanie pn. Park Glinianki Centrum Pobytowe EURO 2012 –boisko sportowe.
- Zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze gminy Sulejówek na okres od 1 stycznia 2010 do 31 grudnia 2010
- Zatwierdzenia taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze gminy Sulejówek na okres od 1 marca 2010 roku do 31 grudnia 2010r.
- Udzielenie pomocy finansowej Powiatowi Mińskiemu
- Zmian w uchwale budżetowej Miasta Sulejówek na 2010 r.
- Określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta Sulejówek, procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych,
- Utworzenia wydzielonych rachunków dochodów i wydatków nimi finansowanych dla jednostek budżetowych Miasta Sulejówek prowadzących działalność w zakresie oświaty
- Wyrażenia zgody na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność gminy Miasta Sulejówek w trybie przetargu nieograniczonego.

Organizacyjnych, m.in.:

- Uchwalenia regulaminu określającego zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Sulejówek,
- Nadania statutu Zasadniczej Szkoły Zawodowej wchodzącej w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych prowadzonych przez Miasto Sulejówek.
- Spraw dotyczących ładu i zagospodarowania przestrzennego, m.in.:
- Wyrażenie woli budowy wielko-powierzchniowego obiektu handlowego na terenie miasta,
- Uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- Uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sulejówek

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

- Szczególnie liczna grupa zakwestionowanych uchwał dotyczyła spraw mających bezpośredni wpływ na stan finansów Miasta. Ilość zakwestionowanych uchwał i różnorodność podnoszonych w stosunku do nich zastrzeżeń świadczy, że w strukturze administracyjnej miasta mamy do czynienia z niewystarczającym poziomem doradztwa prawnego. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień finansów publicznych a także tematyki związanej z poborem opłat

publicznych. Kwestionowanie uchwał skutkowało zarówno utratą bieżących dochodów przez Miasto, opóźnieniem ich uzyskiwania jak i bałaganem organizacyjnym związanym ze stanami niepewności wynikającymi z zakwestionowania procesu uchwałodawczego. Co istotne, sytuacja bynajmniej nie ulega poprawie i kolejne uchwały dotyczące tematyki uprzednio kwestionowanej są ponownie kwestionowane przez organy nadzorujące¹⁷

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Miasto powinno zapewnić w budżecie środki na nabywanie odpowiedniej jakości usług doradztwa finansowo - prawnego, zwłaszcza dotyczących spraw o istotnej wartości i istotnym wpływie na stan finansów publicznych Miasta.
- Należy rozważyć przeprowadzenie weryfikacji procedur tworzenia prawa w mieście i przemodelowanie ich w kierunku zapewnienia przejrzystości procesu tworzenia prawa miejscowego na każdym jego etapie. Nowe procedury powinny zostać przyjęte w formie zarządzenia Burmistrza. Winny one precyzować kolejne etapy procesu z przypisaniem osób odpowiedzialnych za prowadzenie działań na danym etapie i nadzór nad tymi działaniami już w ich trakcie. Procedury powinny również opisywać minimalne kompetencje formalne i faktyczne osób zaangażowanych w proces, a także wskazywać metody weryfikacji tych kompetencji. Zasady wynagradzania osób zaangażowanych w procesy związane z legislacją powinny uwzględniać część zmienną (premię) uzależnioną od spełniania sparametryzowanych kryteriów dotyczących jakości legislacji. W szczególności powinno się udostępnić w drodze elektronicznej kolejne wersje aktów prawnych z uwzględnionymi zmianami w stosunku do wersji wcześniejszych, z wskazaniem kto jest odpowiedzialny za zgłoszenie / sformułowanie przepisu w danej wersji.
- Warto rozważyć wprowadzenie rejestracji posiedzeń komisji i podkomisji na kamerach internetowych i zapewnienie publikacji tych posiedzeń na stronach internetowych miasta.

4.2 Analiza kontroli przeprowadzonych w gminie w ostatnich czterech latach

Opis sytuacji

Ilość kontroli przeprowadzonych w ostatnich czterech latach systematycznie rosła. Kontrole przeprowadzały zarówno podmioty zewnętrzne w stosunku do Miasta (RiO, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Środowiska w Warszawie, Wydział Kontroli i Audytu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, NFZ) jak i wewnętrzni audytorzy.

Badane były całe zakresy funkcjonowania Urzędu Miasta jak i poszczególne jednostki organizacyjne Urzędu Miasta pod kątem realizowanych działań własnych gminy bądź działań zleconych przez podmioty zewnętrzne.

¹⁷ Np. uchwała nr 109/K/11 Kolegium RIO w Warszawie z 29 marca 2011 r. kwestionująca uchwałę budżetową Miasta Sulejówek na rok 2011, czy uchwała nr 103/K/11 w sprawie orzeczenie nieważności Wieloletniego Planu Finansowego Miasta Sulejówek.



Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

- Tylko raz w analizowanym okresie (w 2006 r.) przeprowadzono kompleksową kontrolę gospodarki finansowej (RIO). Biorąc pod uwagę ustalenia kontrolne, wskazane było kontrolowanie w kolejnych latach spraw związanych z gospodarką finansową w ramach audytów wewnętrznych, co nie miało miejsca.
- W ramach ustaleń kontrolnych RIO stwierdzono m.in. przypadki gdy w zamówieniu udzielonym w trybie przetargu ograniczonego dokonano zmiany warunków umowy w stosunku do oferty i treści SIWZ (w części dotyczącej terminu zakończenia prac będących przedmiotem zamówienia).
- W ramach audytów wewnętrznych zidentyfikowano inne przypadki łamania ustawy o zamówieniach publicznych, w tym przypadku dotyczące niezgodnego z przepisami prawa „dzielenia” zlecenia na mniejsze części i oddawania go do wykonania w trybie niezgodnymi z obowiązującymi przepisami.
- Stwierdzono również inne zaniedbania proceduralne – m.in. brak wniosków Kierownika Referatu Inwestycji w sprawie powołania Komisji Przetargowej dla danych przypadków oraz brak Zarządzenia Burmistrza powołującego skład Komisji Przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia.
- Stwierdzano również brak sporządzenia przez członków Komisji Przetargowej oraz Kierownika zamawiającego i Pracownika zamawiającego, któremu Kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia osób mogących pozostawać w sytuacji konfliktu interesów.

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Wskazane jest przeprowadzenie kompleksowej kontroli polityki aneksowania umów zawartych w trybie zamówień udzielonych w trybie przetargu ograniczonego pod kątem zgodności prowadzonej działalności z zawartością Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Kontrola dotycząca szczegółowych zagadnień związanych z aneksowaniem umów powinna zostać przeprowadzona pod kątem prawidłowości zawieranych aneksów w świetle przepisów prawa dotyczących zamówień publicznych, gospodarności zawieranych umów, a także pod kątem zmiany procedur dotyczących zawierania podstawowych kontraktów podlegających aneksowaniu.
- Powinna zostać również przeprowadzona kontrola zawieranych przez Miasto umów o dzieło pod kątem posiadania przez miasto dowodów poświadczających wykonanie dzieła.

4.3 Przegląd sporów prawnych, których stroną jest miasto

Opis sytuacji

W okresie kadencji 2006 – 2010 zostało zarejestrowanych w Rejestrze spraw cywilnych 111 nowych spraw sądowych cywilnych, w Rejestrze spraw karnych 8 nowych spraw karnych i w Rejestrze postępowań sądowo – administracyjnych 15 nowych spraw sądowo – administracyjnych, łącznie – 124 sprawy, w których stroną było Miasto Sulejówek. Aktywne działania były podejmowane przez miasto jedynie w sytuacjach typowych - sprawy o eksmisję (34 przypadki), powództwa Miasta o zasądzenie zaległości czynszowych i za użytkowanie wieczyste (8) i sprawy z dziedziny prawa rzeczowego na nieruchomościach.

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

- Fakt, że miasto uczestniczyło aż w 22 sprawach o zasiedzenie nieruchomości z udziałem Miasta świadczy o poważnych zaniedbaniach w zakresie polityki nadzoru właścicielskiego nad mieniem komunalnym i o biernej polityce prawnej w tym zakresie. W sytuacji, w której prowadzona jest gospodarna polityka miasta w zakresie nadzoru nad mieniem komunalnym, jest ono zinwentaryzowane i niemożliwe jest jego zasiedzenie.
- Brak spraw sądowych z wykonawcami usług na rzecz Miasta, biorąc pod uwagę skalę finansową działalności zlecanej podmiotom zewnętrznym w analizowanym okresie budzi istotne wątpliwości i może być przejawem braku należytej dbałości o egzekucję uprawnień Miasta wynikających z tych umów, zwłaszcza uwzględniając ich jakość prawną.
- Brak postępowań dotyczących gwarancji/rękojmi z tytułu wykonanych na rzecz Miasta prac przy symbolicznych kwotach kaucji opłaconych przez Zleceniobiorców może być przejawem słabego zabezpieczenia interesów Miasta na poziomie umownym, bądź bierności w dochodzeniu uprawnień w drodze sądowej.

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Powinna zostać przygotowana kompleksowa polityka prawna działań Miasta w zakresie prowadzenia sporów sądowych – powinny zostać zidentyfikowane reguły i warunki których spełnienie będzie skutkowało podjęciem przez Miasto decyzji o wystąpieniu na drogę sądową w danym przypadku. Zwłaszcza w zakresie dotyczącym wykonywania umów podlegających wykonywaniu w trybie zamówień publicznych powyżej określonej kwoty zamówienia.

4.4 Ocena polityki zawierania umów dotyczących dostaw, usług, zakupów zewnętrznych

Opis sytuacji

Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o umowy dostarczone przez Miasto i miało na celu wskazanie listy przykładowych istotnych problemów wynikających z jakości doradztwa prawnego i procedur obowiązujących w Mieście. Przedstawiona lista problemów nie wyczerpuje wszystkich zaniedbań, ryzyk i problemów, ma na celu przede wszystkim wskazać na najistotniejsze z nich.

Dla umów prowadzony jest „rejestr” w formie zeszytu zapisywanego różnokolorowymi długopisami bądź ołówkiem. Prowadzone są odrębne zestawienia dla umów Zlecenia zawieranych z osobami fizycznymi na realizację poszczególnych dzieł i zleceń.

Wskazanie nieprawidłowości i ryzyk

Rejestr umów

- Sposób prowadzenia rejestru umów: nie zapewnia przejrzystości, kompletności. Brak podpisów osób dokonujących rejestracji danej umowy w „rejestrze” i daty dokonania rejestracji danej umowy i daty jej zawarcia.
- Nie zostały sformułowane bądź nie są przestrzegane przejrzyste reguły dokonywania wpisów w rejestrze – pozostawiane są puste pola w poszczególnych rubrykach („Wykonawca”, „Przedmiot umowy”, „Wartość”), co do zasady nie jest wypełniana rubryka „źródło finansowania”.
- Istotną wadą rejestru jest brak rejestracji w nim aneksów pod odrębnymi rekordami, co jest istotne dla zachowania przejrzystości prowadzenia polityki zamówień, zwłaszcza tak tych dokonywanych w trybie bezprzetargowym,
- Stosowana jest niedopuszczalna praktyka „anulowania” danej umowy i eliminacja z rejestru zapisów jej dotyczących.
- Praktykowane jest przekreślanie kwoty wpisanej do rubryki „wartość” i wpisywanie nowej, bez adnotacji jakie są powody zmiany (aneksowanie umowy?).

Standardowe wady umów

- Standardem jest bardzo niski poziom zabezpieczeń na wypadek niewywiązania się przez wykonawcę z zadania – bardzo często na poziomie 1,5% wartości zlecenia radykalnie odbiega na niekorzyść Miasta od standardów rynkowych obowiązujących, zwłaszcza na rynku usług komunalnych i robót budowlanych.¹⁸
- Bardzo częstym błędem jest brak wskazania w umowie inspektora nadzoru ze strony Zamawiającego – osoby mającej dbać o należyłą jakość wykonanych prac, bądź pracownika Zamawiającego odpowiedzialnego za egzekwowanie postanowień umowy od zleceniobiorców.¹⁹
- Kary z tytułu niewykonania umów bądź nieterminowego ich wykonania również rażąco odbiegają od standardów rynkowych (0,2% wartości brutto zamówienia za każdy dzień zwłoki zwinionej przez Wykonawcę.)²⁰
- Część zawartych umów nie zawiera parafy / podpisu radcy prawnego bądź adwokata, który weryfikowałby poprawność formalną zawartych umów i badał je pod kątem właściwego zabezpieczenia w umowie interesów Miasta.²¹

¹⁸ Np. umowa CRU-3420/223/07

¹⁹ J.w.

²⁰ J.w.

²¹ J.w.

- Poważne różnice konstrukcyjne pomiędzy umowami na realizację tych samych typów zleceń wskazują, że umowy są budowane w oparciu o wersje wyjściowe przygotowane przez Zleceniobiorcę, bądź że brak jest ujednoliconej praktyki i właściwych procedur działania w tym zakresie po stronie Miasta.
- Często praktyką jest podpisywanie umów w przeddzień rozpoczęcia realizacji prac, zdarzają się również przypadki wpisywanie do umów radykalnie krótkich terminów realizacji w przypadku prac ze swej natury złożonych i wymagających odpowiednio wcześniejszego przygotowania pracowników i infrastruktury przez Wykonawcę.²²
- Zdarzają się przypadki braku jakiegokolwiek zabezpieczenia finansowego/kaucji na wypadek niewywiązania się Wykonawcy z robót, niejednokrotnie o istotnej wartości.²³
- Niejednokrotnie złożone umowy dotyczące realizacji usług o dużej wartości są konstruowane w oparciu o niezdefiniowane nigdzie pojęcia²⁴, a poszczególne części umów pisane są w języku potocznym rażąco odbiegającym od języka prawniczego²⁵, co może wskazywać, że były konstruowane przez osoby nie posiadające odpowiedniej wiedzy lub doświadczenia.
- Zakres usług wykonywanych na podstawie umów zawartych w trybie PZP nie zawsze jest precyzyjnie określony w umowie, umowy odwołują się do dodatkowych ustaleń między Wykonawcą i pracownikami Zamawiającego²⁶.
- Niejednokrotnie jakość umów jest tak niska, że brak w nich w określeniu cen za jednostkowe prace których dotyczą²⁷.
- W umowach o dużej wartości, dotyczącej realizacji usług istotnych dla ogółu ludności (czystość, porządek, wywóz śmieci i nieczystości) brak zapisania umownej opcji wykonania zastępczego prac zaniedbanych przez Wykonawcę na jego koszt w wyniku zamówienia tych prac przez Miasto u zewnętrznego wykonawcy.²⁸

²² Np. umowa nr CRU-3420/213/07

²³ J.w.

²⁴ Np. § 2.1. Umowy ZP-3400/160/07 dotyczącej wykonania zimowego utrzymania dróg w Sulejówku w sezonie 2007/2008 r, oraz sprzątanie dróg "Decyzję o rozpoczęciu i zakończeniu akcji zima podejmuje Burmistrz Miasta Sulejówek." - nigdzie nie zdefiniowano pojęcia "akcja zima".

²⁵ Umowa jw.: „W przypadku wystąpienia ponownych opadów śniegu, gołoledzi, lodowicy, szadzi, itp., w ciągu dnia, po zakończeniu „akcji nocnej” - brak wyczerpującego i jasnego wskazania wszystkich przypadków uruchamiania usług, używanie nie zdefiniowanych w umowie terminów ("akcja nocna").

²⁶ Umowa jw.: "Decyzję o przystąpieniu oraz o zakresie prac zimowego utrzymania dróg podejmuje każdorazowo koordynator zimowego utrzymania dróg" (...) „Sprzątanie dróg odbywać się będzie zgodnie z Załącznikiem Nr 1 cz. II, ust. 6 i 7, każdorazowo na polecenie Zamawiającego i w zakresie przez niego określonym." - zakres powinien zostać precyzyjnie ustalony w umowie, a w przypadku UZP – na etapie SIWZ. Umowa nie precyzuje też, w jakim trybie "koordynator zimowego utrzymania dróg". dokonuje ustaleń zakresu"

²⁷ Np w Umowie ZP-3400/160/07 dotyczącej wykonania zimowego utrzymania dróg w Sulejówku w sezonie 2007/2008 r, oraz sprzątanie dróg

²⁸ Np. umowa nr. ZP-3400/160/07

- W wielu umowach przepisy sankcyjne odwołują się do nigdzie nie zdefiniowanych terminów, przez co Zleceniodawca nie może faktycznie dochodzić na drodze sądowej odszkodowania z tytułu nienależytego wykonania umowy przez Zleceniodawcę.²⁹
- Stosowane są nieprecyzyjne sformułowanie warunków jednostronnego odstąpienia od umowy przez Zamawiającego, mogące w przypadku zajścia takiego zdarzenia być źródłem wątpliwości rozstrzyganych na drodze sądowej.³⁰
- Często umowy wprowadzają element uznaniowości dotyczący egzekwowanie kar umownych - "*Zamawiający może nałożyć kary umowne*", co skutkuje arbitralnością urzędników i obniża transparentność procesu.³¹
- Niektóre umowy zawierają przepisy niezgodne z prawem i niekorzystne dla Miasta kolosalne odsetki od zwłoki za brak płatności przez Zlecającego – nawet w wysokości 73% w skali roku!³²
- Umowy zawierają wewnątrznie sprzeczne konstrukcje, jak np. czas wykonania umowy – tydzień, prawo odstąpienia od umowy przez Zamawiającego – gdy zwłoka rozpoczęcia robót wynosi 10 (!) dni.³³
- Na załącznikach do umów – które co do zasady powinny doprecyzowywać warunki z SIWZ i oferty składanej dla potrzeb zamówienia publicznego i są integralną częścią umowy często nie podpisuje się osoba uprawniona do podpisania umowy, a jedynie pracownik Miasta (skarbnik, główna księgowa), co może umożliwiać niekorzystne praktyki (antydatowanie, zmiana treści załączników w trakcie realizacji umów)³⁴
- Umowy dotyczące tych samych typów prac mają różne okresy rękojmi, gwarancji, co świadczy o braku konsekwentnej polityki miasta mającej na celu jak najlepsze zabezpieczenie jego interesu ekonomicznego.
- Zawierano umowy ustne (naprawa drogi). Prace faktycznie wykonano w poprzedniej kadencji, nie wypłacając wynagrodzenia. O istnieniu zobowiązań dowiedziały się nowo wybrane władze gdy zgłosili się do nich wykonawcy z żądaniem zapłaty za faktury.
- Interesy miasta nie były właściwie reprezentowane w przypadku powoływania spółek celowych. Spółka z o.o. Ekoinwestycje została powołana wspólnie z Gminą Halinów , przy proporcji udziałów 80 % Sulejówek, 20 % Halinów. Przy czym przy większościowym udziale, a co za tym idzie bieżącym finansowaniu działalności spółki, miasto Sulejówek pozbawiło się wpływu na podmiot, zgadzając się na podejmowanie decyzji 85 % większością głosów. Trudno znaleźć logiczne uzasadnienie dla takiej konstrukcji prawnej.
- Interesy miasta w zakresie zobowiązań finansowych nie były zabezpieczone w odpowiedni sposób. Przykładem są umowa z dnia 28.12.2005r. (budowa ul. Reymonta) oraz umowa z

²⁹ Jw.

³⁰ Jw.

³¹ Np. umowa nr CRU-3420/169/07

³² Np. umowa nr CRU -3420/167/07 (SA/6/2007)

³³ Np. umowa nr CRV-3420/161/07

³⁴ Np. umowa nr CRU-3420/152/07

dnia 9.01.2006r. (budowa ul. 11-go Listopada) gdzie oprocentowanie spłaty zapisano w dwóch wariantach – stały koszt pieniądza oraz obliczany względem wibor.

Propozycja doraźnych i długofalowych działań naprawczych

- Powinien zostać stworzony nowy rejestr umów, zapisywany również w wersji elektronicznej, okresowo kontrolowany przez pracownika Urzędu Miasta pod względem kompletności i transparentności. Aneksy do umów powinny być rejestrowane w odrębnych rekordach rejestru.
- Proces zawierania umów powinien zostać opisany w ramach przejrzystej procedury uwzględniającej rekomendacje raportu.
- W przypadku każdej umowy powinna być wskazana osoba odpowiedzialna za jej wykonywanie.
- Powinny zostać wypracowane standardowe wzorce umów wypracowane dla najczęściej kupowanych i najbardziej typowych zakupów usług i towarów przez miasto.
- Osoby podpisujące umowy powinny podpisywać wszystkie załączniki stanowiące integralne części umów.
- Co do zasady wszystkie umowy, a przynajmniej umowy dotyczące wynagrodzenia / zobowiązań Miasta przewyższających określoną kwotę powinny być podpisywane / parafowane / badane przez prawnika.
- Warto rozważyć publikowanie w Internecie rejestru zawieranych umów i samej treści umów w zakresie, w jakim dopuszcza to prawo i postanowieni umowne.
- Warto również rozważyć prowadzenie aukcji internetowych i postępowań na zamówienia z wolnej ręki z efektywnym wykorzystaniem Internetu, co zwiększy przejrzystość funkcjonowania urzędu i może być źródłem dodatkowych oszczędności.
- W przypadku spółki Ekoinwestycje należy przeprowadzić szczegółową analizę możliwości odzyskania kontroli nad spółką przez miasto Sulejówek i wdrożyć możliwy wariant naprawczy.

5. Spis tabel

Tabela 1 Wysokość zadłużenia w latach.....	8
Tabela 2 Prognoza wysokości zadłużenia	9
Tabela 3 Zadłużenie w podziale na rodzaje instrumentów dłużnych.....	10
Tabela 4 Koszty udostępnienia kapitału w podziale na rodzaje instrumentów dłużnych.....	11
Tabela 5 Oprocentowanie obligacji Sulejówka na tle innych gmin.....	12
Tabela 6 Parametry zobowiązań długoterminowych.....	13
Tabela 7 Zestaw wskaźników	14

Tabela 8 Zestwienie inwestycji finansowanych z długu	19
Tabela 9 Zestawienie zobowiązań długoterminowych i harmonogramów spłat.....	26
Tabela 10 Prognoza efektywności ekonomicznej stadionu.....	27
Tabela 11 Roczny i łączny bilans wydatków na obsługę Centrum Pobytowego	31
Tabela 12 Zestawienie należności według rodzajów	33
Tabela 13 Struktura należności w roku 2010	33
Tabela 14 Wskaźniki należności w gminach	34
Tabela 15 Podstawowe wskaźniki wykonania budżetu	35
Tabela 16 Wybrane pozycje dochodowe zaplanowane na rok 2011 stosunku do roku 2010	36
Tabela 17 Założenia makroekonomiczne wskazane przez rozporządzenie do prognozy WPF	37
Tabela 18 Scenariusze zmian wskaźników WPF	40

6. Spis analizowanych dokumentów

- Struktura aktualnych zobowiązań (zawarte umowy na dostawy, roboty budowlane, umowy leasingowe)
- Dokumentacja kredytowa (umowy zawartych kredytów, pożyczek wraz z załącznikami, aneksami i cesjami)
- Dokumentacja emisji obligacji
- Struktura należności i informacja o należnościach przeterminowanych (sprawozdania Rb-N oraz procedura wewnętrzna dochodzenia i umarzania należności)
- Dokumenty związane z kontrolami zewnętrznymi o ile nie zostały zamieszczone na stronie BIP
- Umowy i akty notarialne spółek, w których udziały ma miasto
- Zestawienie umów zawieranych w trybie „poniżej 14 000 euro” w trakcie ostatnich dwóch lat lub aktualnie realizowanych (rodzaj usługi, kwota usługi, termin wykonania)
- Umowy dotyczące zrealizowanych i realizowanych inwestycji, remontów i modernizacji zawartych w trybie zamówienia publicznego powyżej 14 000 euro
- Informacje o aktualnych sporach prawnych których stroną jest gmina
- Zestawienie aktów prawa miejscowego uchylonych w trybie nadzoru lub zaskarżonych w trybie administracyjnym z informacją o ostatecznym efekcie
- Dokumenty kontroli przeprowadzonych w gminie w ostatnich czterech latach
- Uchwały Rady gminy z ostatnich 4 lat kalendarzowych
- Dokumenty budżetowe gminy za lata 2007-2011 w tym budżety, poprawki i sprawozdania oraz Wieloletni Plan Finansowy