

**Uchwała Nr I/45/2011**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 16 lutego 2011 roku**

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie**  
**finansowej Miasta Pabianice**

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z dnia 26 kwietnia 2001 roku Dz.U. nr 55, poz.577 ze zm.) i art. 230 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

**uchwała, co następuje:**

Opiniuje się projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianice **z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.**

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przedłożonej przez Prezydenta Miasta Pabianic, jak również z korekty projektu tej uchwały doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 4 lutego 2011 roku.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Pabianice przyjętej na lata 2011-2023 zakłada się planowane nadwyżki budżetów, z wyjątkiem roku 2011, w którym zaplanowano deficyt pokryty w całości z wolnych środków pozostałych – jak wynika z dodatkowych dokumentów przekazanych Izbie - za 2010 rok. W prognozie planuje się również, że w latach 2011-2023 nie będą zaciągane przychody zwrotne, a w okresie 2012-2013 rozchody budżetów będą pokryte planowanymi nadwyżkami budżetu, a nadto pozostała część środków będzie przekazywana na lokaty z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Pabianicach.

Z projektu wynika również, że wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) będzie kształtował się następująco: na koniec 2011 roku: 18,74%, na koniec 2012 roku: 15,78%, na koniec 2013 roku: 13,04% - przy dopuszczalnej granicy 60%. W latach 2011-2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych ustawy, z którego wynika, że łączna kwota obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu przypadająca w danym roku budżetowym, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Według danych zawartych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wskaźnik ten wyniesie w 2011 roku: 7,94% (po uwzględnieniu kwot zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art.5 ust.3 ustawy o finansach publicznych wskaźnik ten wyniesie 7,60%), w roku 2012: 7,86% (a po uwzględnieniu kwot zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art.5 ust.3 ustawy o finansach publicznych wskaźnik ten wyniesie 7,52%), w 2013 roku: 6,86% (po uwzględnieniu kwot zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art.5 ust.3 ustawy o finansach publicznych wskaźnik ten wyniesie 6,53%), zatem poniżej dopuszczalnej granicy 15%. Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia z tytułu spłaty długu, ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjny, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Według danych zawartych w projekcie obciążenie Miasta Pabianice spłatą długu w latach 2014-2023 kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku.

Z danych przedstawionych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wynika wprawdzie, że w latach nią objętych Miasto Pabianice zachowa prawem przewidziane wskaźniki zadłużenia, jednakże zdaniem Składu Orzekającego dla całokształtu oceny sytuacji jednostki konieczne jest uwzględnienie konsekwencji podjętej decyzji o likwidacji SP ZOZ w Pabianicach z dniem 31 grudnia 2011 roku (Uchwała nr LXX/836/10 Rady Miejskiej Pabianicach z dnia 8 września 2010 roku zmieniająca Uchwałę nr XXXXLVI/609/09 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 17 czerwca 2009 roku w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Pabianicach przy ul. Jana Pawła II 68), w szczególności w kontekście zmiany stanu prawnego wynikającego z wejścia w życie od dnia 1 stycznia 2011 roku reguły zawartej w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W myśl powołanego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem ust. 3 tego przepisu, w którym wskazano, że wykonane wydatki

bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 tej ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Powołany przepis stanowi jedną z podstawowych zasad obowiązujących nie tylko przy planowaniu budżetu, ale odnosi się również do jego wykonania.

**Z dokumentu przedłożonego Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 4 lutego bieżącego roku, podpisanego przez Prezydenta Miasta Pabianice oraz Skarbnika, zatytułowanego: " Szacowane zobowiązania SP ZOZ w likwidacji na koniec 2011 r." wynika, że zobowiązania Szpitala w kwocie 106.917.476 zł (kwota główna oraz odsetki) planuje się pokryć w wysokości 57.230.481,20 zł z dotacji przekazanej w ramach tzw. Programu Wieloletniego „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”. Z dokumentu tego wynika również, że nawet w sytuacji uzyskania dotacji w podanej wysokości, kwota zobowiązań Szpitala do przejęcia po dniu likwidacji - 31 grudnia 2011 roku - wyniesie 49.686.994,80 zł. Biorąc pod uwagę, że część tego zadłużenia to: zobowiązania Szpitala wobec Miasta, poręczone przez Miasto kredyty zaciągnięte przez Szpital oraz kwota rezerwy (ujętej w projekcie budżetu na 2011) na zajęcia komornicze - ostateczna kwota wynikająca z przedłożonego dokumentu, jaką zostanie obciążony budżet Miasta Pabianic w dniu 1 stycznia 2012 roku z tytułu przejęcia zobowiązań Szpitala wyniesie 12.662.680,50 zł (w tym zobowiązania wymagalne - 708.054,51). Jak wskazano w dokumencie, jest to kwota niezbędnego dofinansowania w 2012 roku. Mając powyższe na względzie Skład Orzekający zauważa, że wynikająca z założeń przyjętych w przedmiotowym dokumencie kwota 12.662.680,50 zł w dniu 1 stycznia 2012 roku będzie stanowiła wydatki bieżące budżetu Miasta. Skład Orzekający podkreśla, że jej wysokość wynika z ustalonych parametrów, w szczególności założenia kwoty dotacji z programu „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia” w wysokości 57.230.481,20 zł - przy czym na dzień sporządzenia niniejszej opinii Miasto nie przedstawiło choćby promesy dotyczącej środków dotacyjnych - jak również z założenia, że poręczone przez Miasto kredyty zaciągnięte przez Szpital, wskutek negocjacji prowadzonych z bankami, będą stanowiły nie wydatki, a rozchody budżetu. W takiej sytuacji dług Miasta liczony jako faktyczne zobowiązania oscylowałby - na dzień 1 stycznia 2012 roku na poziomie 51,75% planowanych na ten rok dochodów.**

Jednakże, w związku z tym, że nie jest jasna kwestia związana z wysokością ewentualnej dotacji z planu, do którego Miasto aplikuje (nie jest również jasne, czy Miasto w ogóle taką dotację otrzyma), a z posiadanych przez Izbę dokumentów na dzień sporządzenia niniejszej opinii wynika, że od dnia 1 stycznia 2012 roku jednostka przejmie dług Szpitala, Skład Orzekający wskazuje, że szczególne znaczenie dla możliwości spłaty przejętego długu będzie miało pozyskanie przez Miasto wolnych środków w roku 2011, które posłużą do spłaty przejętych

zobowiązań. Wobec powyższego, w ocenie Składu Orzekającego, należy dążyć do zmniejszenia (najlepiej całkowitego zniesienia) planowanego deficytu budżetu roku 2011, nie tylko poprzez redukcję wydatków majątkowych, ale również szukanie oszczędności w wydatkach bieżących. W ocenie Składu należy także podjąć działania w celu zbycia majątku oraz prywatyzacji majątku Miasta, by w ten sposób pozyskać środki na spłatę przejętego długu. Działania te pozwolą na niższe angażowanie wolnych środków za 2010 roku, które w całości zostały zaangażowane na planowany deficyt i rozchody budżetu 2011 roku. Zdaniem Składu Orzekającego w sytuacji w jakiej Miasto znajdzie się w 2012 roku nie powinny być planowane w wieloletniej prognozie finansowej limity zobowiązań na zadania inwestycyjne, gdyż w pierwszej kolejności środki, które jednostka oszczędzi i zgromadzi powinny być przeznaczone na spłatę przejętych zobowiązań. Przejęty dług będzie bowiem znacząco wpływał na sytuację Miasta - powodując istotny wzrost wydatków bieżących. W wydatkach tych - co wymaga podkreślenia - już obecnie mieszczą się (i mieściły w poprzednich latach) nie tylko wcześniej przejęte zobowiązania Szpitala (porozumienie z Electusem, konieczność dokonywania spłat z tytułu poręczeń udzielonych Szpitalowi), ale również wydatki związane z poręczeniami udzielonymi przez Miasto MZK i ZWIK (które Miasto również jako poręczyciel zmuszone jest regulować), a także zobowiązania wymagalne, które powstają w Miejskim Zakładzie Komunalnym (na kwestię konieczności uregulowania gospodarki finansowej tego zakładu Skład Orzekający zwracał wielokrotnie uwagę w swoich opiniach). Nadto, Skład Orzekający wskazuje na nieprawidłowości w zakresie planowania ujemnych stanów środków w zakładach budżetowych. W takiej sytuacji planowanie kolejnych zamierzeń inwestycyjnych może przyczynić się do powstania kolejnych zobowiązań Miasta, wynikających choćby z braku możliwości realizacji zawartych umów.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający przypomina, że podjęte przez Miasto decyzje dotyczące udzielenia poręczeń własnym spółkom, regulowania zobowiązań wymagalnych zakładów budżetowych oraz przejęcia długu Szpitala nie zwalnia jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku przestrzegania wskaźników zadłużenia - w latach 2011-2013 wynikających z art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, a od roku 2014 z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2010 roku o finansach publicznych. Skład podkreśla, że zachowanie nowego wskaźnika zadłużenia od roku 2014, po przejęciu długu przez jednostkę będzie bardzo trudne, z uwagi na to, że uwzględnia się w nim relację: dochody bieżące + sprzedaż majątku - wydatki bieżące (które znacznie wzrosną po przejęciu długu), natomiast nie uwzględnia się wolnych środków oraz nadwyżki. W tej sytuacji w ocenie Składu Orzekającego bardzo istotne jest wdrożenie w Mieście programu oszczędnościowego oraz pozyskiwanie własnych dochodów. Skład Orzekający podkreśla, że rok 2011 jest szczególnym okresem dla gospodarki finansowej Miasta, który winien cechować się gromadzeniem

**środków na uregulowanie zobowiązań bieżących oraz planowanych do przejęcia.**

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z art.246 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).