

Uchwała Nr I/98/2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 14 kwietnia 2011 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i
zaciągniętych zobowiązań Miasta Pabianice

Na podstawie art. 230 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami), w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 26 kwietnia 2001 roku Dz.U. Nr 55, poz.577 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje się prognozę długu Miasta Pabianice formułując **istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Miasta Pabianice na 2011 rok i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana z uwzględnieniem przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2011 - 2023 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż prognozowane dochody bieżące budżetów w podanym okresie zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, a zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej.

Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego, ustalono, że wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2011 wyniesie 18,63%, w roku 2012: 15,78%, a w roku 2013: 13,02% - przy dopuszczalnej relacji 60% - wynikającej z art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241). W latach 2011-2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169

ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, 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. Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik wynikający z art. 169 ustawy przy uwzględnieniu spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu wyniesie: w 2011 roku 7,55%, w roku 2012: 7,52%, zaś w roku 2013: 6,52%, 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 informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Zatem dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących jak i majątkowych. Ustalanie nowego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem. W prognozie kwoty długu w latach 2014 - 2023 Miasto wykazało, że obciążenie budżetu spłatą długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku.

Z przyjętej przez Miasto Pabianice prognozy kwoty długu, stanowiącej element uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika zatem, że w latach 2011-2023 Miasto zachowa prawem przewidziane wskaźniki zadłużenia. Przedstawione powyżej wartości zadłużenia budżetu Miasta w poszczególnych latach wynikają z ustalonych w prognozie założeń, wiążących się z niezaciąganiem przychodów zwrotnych, finansowaniem rozchodów planowanymi nadwyżkami budżetów, a nadto przekazywaniem pozostałej części środków na lokaty z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w likwidacji w Pabianicach.

W ocenie Składu Orzekającego dla pełniej analizy sytuacji Miasta związanej z jego zadłużeniem, konieczne jest także uwzględnienie konsekwencji podjętej przez Miasto decyzji o likwidacji SP ZOZ w Pabianicach z dniem 31 grudnia 2011 roku (Uchwała nr LXX/836/10 Rady Miejskiej w 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 materiałów będących w dyspozycji Składu, w szczególności z dokumentu przedłożonego Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 4 lutego 2011 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 wydatków związanych z zajęciami komorniczymi - 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 zł). 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, 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. Skład podkreśla, że na dzień sporządzenia niniejszej opinii Miasto nie przedstawiło promesy dotyczącej środków dotacyjnych, natomiast poinformowało Izbę pismem z dnia 22 lutego bieżącego roku, że dokumenty weryfikacyjne do planu „B” złożone zostały w dniu 18 lutego 2011, tj. w terminie zgodnym z pismem Narodowego Funduszu Zdrowia w Warszawie.

W związku z tym, że na dzień dzisiejszy nie jest jasna kwestia związana z wysokością ewentualnej dotacji z planu „B”, 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 w roku 2011 środków, które posłużą do spłaty przejętych zobowiązań. Wobec powyższego, w ocenie Składu Orzekającego, należy dążyć do dalszego ograniczania wydatków bieżących, nie planować deficytu budżetu w trakcie 2011 roku, jak również podjąć działania w celu zbycia oraz prywatyzacji majątku

Miasta, by w ten sposób pozyskać środki na spłatę planowanego do przejęcia długu SP ZOZ. W ocenie Składu Orzekającego środki, które jednostka zaoszczędzi i zgromadzi powinny być w pierwszej kolejności przeznaczone na spłatę zobowiązań stosownie do przyjętego harmonogramu. 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).

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający jednocześnie 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. 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. W sytuacji finansowej Miasta, w ocenie Składu Orzekającego istotne jest wdrożenie w Mieście programu oszczędnościowego oraz zrealizowanie na założonym poziomie nadwyżki operacyjnej, jak również pozyskanie dochodów ze sprzedaży majątku. 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.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił prawidłowość prognozy kwoty długu stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej 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.).