

Uchwała nr I/176/2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 8 sierpnia 2011 roku
w sprawie opinii do projektu zmiany uchwały w sprawie wieloletniej
prognozy finansowej Miasta Pabianic na lata 2011 - 2023

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

1. Ryszard Paweł Krawczyk - przewodniczący
2. Ewa Śpionek - członek
3. Anna Kaźmierczak - członek

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu wieloletnią prognozę finansową Miasta Pabianic na lata 2011-2023, przy założeniu, że udzielona zostanie Miastu dotacja i pożyczka z budżetu państwa na realizację Programu Naprawczego w związku z zagrożeniem wykonywania ustawowych zadań z tytułu przejęcia zobowiązań po zlikwidowanym SP ZOZ w Pabianicach.

Uzasadnienie

Skład Orzekający zaopiniował wieloletnią prognozę finansową w brzmieniu nadanym uchwałą nr XIV/131/11 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 2 sierpnia 2011 roku zmieniającą uchwałę nr V/53/11 z dnia 25 lutego 2011 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2011–2023, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto zobowiązania.

W ocenie Składu wieloletnia prognoza finansowa została opracowana na okres zgodny z dyspozycją normy zawartej w art. 227 ustawy o finansach. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej obejmuje lata 2011-2023 tj. okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zmiana WPF wiąże się z planowaną likwidacją SP ZOZ w Pabianicach oraz przejęciem zobowiązań SP ZOZ do budżetu Miasta. Wieloletnia Prognoza Finansowa uwzględniła powyższe zobowiązania, zaś prognoza kwoty długu zakłada spłatę zaciąganej na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych pożyczki z budżetu państwa na pokrycie przejętych zobowiązań.

Z przedłożonych dokumentów wynika nadto, że w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Pabianice przyjętej na lata 2012-2023 zakłada się planowane nadwyżki budżetów,

z wyjątkiem roku 2011, w którym zaplanowano deficyt pokryty z pożyczki z budżetu państwa oraz wolnych środków. W prognozie planuje się również, że w latach 2012-2023 nie będą zaciągane przychody zwrotne, i w okresie tym rozchody budżetów będą pokryte planowanymi nadwyżkami budżetu.

Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie WPF spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Podkreślić należy, że Miasto w latach objętych prognozą nie planuje zaciągania nowych zobowiązań z tego względu w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej nie ustalono dla organu wykonawczego limitów do zaciągania zobowiązań.

Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej dla roku 2011 po zmianach są zgodne z wartościami przyjętymi w budżecie Miasta na rok 2011, w tym w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu, co wypełnia zasadę określoną w art. 229 ustawy o finansach publicznych. W budżecie roku 2011 Rada Miejska w Pabianicach uchwaliła deficyt na kwotę 19.461.253,89 zł, który planuje pokryć w wysokości 17.750.000 zł pożyczką z budżetu państwa oraz 1.711.253,89 zł wolnymi środkami na rachunku bieżącym budżetu wynikającymi z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W rozchodach budżetu zaplanowano kwotę 3.993.796 zł na spłatę rat kredytów, pożyczek i wykup obligacji, przewidzianą do sfinansowania wolnymi środkami z lat ubiegłych. W wyniku dokonanych zmian ustalono deficyt operacyjny (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 17.750.000 zł, który planuje się sfinansować pożyczką z budżetu państwa w ramach realizacji programu naprawczego Miasta. Natomiast w latach 2012 – 2023 założono dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, co jest zgodne z art. 242 ufp oraz stanowi jeden z elementów oceny możliwości Miasta angażowania środków własnych na realizację przyszłych przedsięwzięć oraz zdolności do spłat zobowiązań.

Stosownie do postanowienia 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 obowiązują wskaźniki określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości, w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta na koniec 2011 oscylował będzie na poziomie 22,47% planowanych dochodów, a przy uwzględnieniu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 253, poz. 1692), stanowił będzie 47,12%. W roku 2012 poziom długu Miasta wyniesie 25,28%, a przy uwzględnieniu ww. rozporządzenia stanowił będzie 50,22% planowanych na ten rok dochodów, przy czym wzrost poziomu długu nie wynika ze zwiększenia przychodów zaliczanych do długu, a z wysokości dochodów ogółem planowanych na 2012 roku, które są niższe od dochodów przewidywanych w roku 2011, gdzie zaplanowano dotację z Rządowego Programu: „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”. Od 2013 roku zadłużenie wykazuje tendencję malejącą i w roku tym dług wyniesie 21,55% planowanych na ten rok dochodów, a przy uwzględnieniu powołanego rozporządzenia osiągnie poziom 40,19%. W latach 2011-2013 Miasto nie przekroczy zatem relacji 60% wynikającej z art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że w przypadku nie uzyskania dotacji i pożyczki z budżetu państwa dług Miasta na koniec 2011 roku według tytułów dłużnych – z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 253, poz. 1692) wyniesie 76,12% planowanych dochodów, a zatem nastąpi przekroczenie relacji, o której mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, w myśl której dług jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60 % wykonanych

na koniec roku budżetowego dochodów ogółem budżetu, nadto w roku 2011 nie zostanie zachowana reguła wynikająca z art.242 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z dokumentów przedłożonych Izbie wskaźnik ustalony na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - przy uwzględnieniu planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa oraz jej spłaty, a także spłaty pozostałych zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu - kształtował się będzie na następującym poziomie: w 2011 roku wyniesie 5,90% planowanych na ten rok dochodów, w 2012 roku stanowił będzie 5,85%, a w 2013 roku obniży się do poziomu 5,48%.

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 na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik stanie się wiążący począwszy od roku 2014. Maksymalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu liczony dla roku 2014 wynosi: 0,0123, dla roku 2015: 0,0514, dla roku 2016: 0,0574, a dla roku 2017: 0,0634. Obciążenie budżetów w tym okresie spłatą długu, w tym przedmiotowej pożyczki z budżetu państwa, będzie kształtowało się następująco: w 2014 roku: 0,0546, w roku 2015: 0,0787, w roku 2016: 0,0651, a dla roku 2017: 0,0482.

Jak wynika z powyższej analizy w latach 2014-2016 relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych nie zostaną zachowane. W roku 2011 nie będzie również zachowana zasada wynikająca z art. 242 powołanej ustawy zgodnie, z którą 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. Taka sytuacja powstała w budżecie Miasta, wskutek podjętej w dniu 4 lipca 2011 roku przez Radę Miejską w Pabianicach w Uchwale Nr XIII/119/11, decyzji o przesunięciu terminu zakończenia likwidacji Szpitala i ustaleniu go na dzień 30 września 2011 roku. Przejęcie przez Miasto zobowiązań tego podmiotu spowodowało konieczność ujęcia ich w budżecie roku 2011 w wydatkach bieżących. W rezultacie wskaźnik jednoroczny liczony według prawej strony wzoru zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, dla roku budżetowego 2011 ma wartość ujemną tj.: -0,0658, co wpływa na poziom maksymalnego wskaźnika dla roku 2014.

Z przedłożonych Izbie dokumentów, wynika że Miasto podjęło działania polegające na przystąpieniu do realizacji programu naprawczego w związku z zagrożeniem wykonywania ustawowych zadań z tytułu przejęcia zobowiązań po zlikwidowanym Szpitalu. Przyjęty przez Radę Miejską w Pabianicach Uchwałą Nr XIII/120/11 z dnia 4 lipca 2011 roku program naprawczy i zmieniony uchwałą nr XIV/128/11 w dniu 2 sierpnia 2011 roku, zakłada w stopniu wysoce prawdopodobnym, że nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki. W wieloletniej prognozie finansowej Miasta w brzmieniu nadanym w uchwale nr XIV/131/11 z dnia 2 sierpnia 2011 roku wskazano, że reguła ustalona w art. 242 zostanie zachowana od 2012 roku, zaś zasady określone w art. 242-244 będą przestrzegane od roku 2017, w którym przypada ostatnia rata spłaty pożyczki z budżetu państwa.

W podsumowaniu Skład Orzekający zwraca uwagę, że przedstawione wyżej wskaźniki spłaty długu w latach 2011-2017 zostały ustalone w oparciu o prognozę kwoty długu Miasta. W prognozie tej założono, że Miasto uzyska w roku 2011 wsparcie z budżetu państwa w formie pożyczki w wysokości 17.750.000 zł oraz dotację z Rządowego Programu: „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia” w wysokości 31.200.000 zł, w latach 2012-2023 Miasto nie będzie zaciągało przychodów zaliczanych do długu, w budżetach nie będzie planowany deficyt oraz, że planowana do wykonania nadwyżka budżetowa będzie przeznaczona na spłatę zadłużenia Miasta, w tym wynikającego z zaciągniętej pożyczki z budżetu państwa.

W ocenie Składu Orzekającego w celu zachowania przez Miasto założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej oraz w programie naprawczym konieczne jest konsekwentne realizowanie przez Miasto przyjętych planów oszczędnościowych, jak również bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy długu.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający postanowił jak sentencji.

Stosownie do art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 ustawy 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 2001r. o dostępie do informacji publicznej (DZ.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zmianami)

Przewodniczący
Składu Orzekającego