

Uchwała Nr 1/WPF/2019
Składu Orzekającego Nr 5
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 15 stycznia 2019 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej
Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2019-2039

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący Składu:

Tomasz Szablewski - *Członek Kolegium RIO*

Członkowie Składu :

Aleksandra Kwiatkowska - *Członek Kolegium RIO*

Piotr Wasiak - *Członek Kolegium RIO*

opiniuje negatywnie

projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2019-2039

Uzasadnienie

1. Projekt uchwały o Wieloletniej Prognozie Finansowej wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu w dniu 21 grudnia 2018 roku. Projekt również został przedłożony Radzie Miasta na podstawie Zarządzenia Prezydenta Grudziądza Nr 462/18 z dnia 21 grudnia 2018 r.
Projekt przedłożono po terminie określonym w art. 230 ust. 2 w związku z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).
2. Projekt został sporządzony na rok budżetowy 2019 oraz na kolejne lata tj. 2020-2039 i spełnia wymogi formalne zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Miasto Grudziądz w przedstawionym do zaopiniowania projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej wskazało kwotę pokrycia ujemnego wyniku finansowego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. Dr. Wł. Biegańskiego w Grudziądzu.
Do projektu załączono program naprawczy SPZOZ wraz z prognozą finansową na lata 2018-2022 wskazujący, iż Szpital w 2019 roku osiągnie nadwyżkę finansową wystarczającą do pokrycia w całości przewidywanej straty finansowej poniesionej w roku 2018 w wysokości 36.649.000 zł. Wskazany powyżej program naprawczy został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Grudziądza Uchwałą Nr V/41/18 z dnia 28 grudnia 2018 roku.

Skład Orzekający odnosząc się szczegółowo do tezy z punktu 2 uzasadnienia zauważa:

Zgodnie z brzmieniem art. 226 ust. 1 uofp. w projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej uwzględniono:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu,
- wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostek samorządu terytorialnego,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki budżetowej,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zaciągniętego długu,
- kwotę długu oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- relacje o których mowa w art. 242-244 uofp
- wydatki bieżące i majątkowe objęte limitem na realizację przedsięwzięć

Planowane dochody majątkowe dotyczą m.in. dochodów z tytułu zbycia udziałów jednej ze spółek komunalnych z udziałem gminy-miasto Grudziądz, Polskiemu Funduszowi Rozwoju (PFR) za kwotę 100.000.000,00 zł.

Przewidywane dochody w roku 2019 zaplanowano na kwotę 60.000.000,00 zł, w kolejnych dwóch latach po 20.000.000,00 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż osiąganie dochodów z tytułu zbycia praw majątkowych (udziałów) obarczone jest dużym ryzykiem, a ich planowanie powinno odbywać się z uwzględnieniem istniejących na rynku możliwości ich zbycia. W części opisowej do projektu nie wskazano wyczerpująco dotychczas podjętych przez Miasto działań oraz poziomu ich zaawansowania.

Skład Orzekający podkreśla, iż brak realizacji w pełni dochodów z tytułu zbycia praw majątkowych w 2019 r. uniemożliwi osiągnięcie planowanej nadwyżki budżetowej, co za tym idzie, jednostka stanie przed koniecznością zaplanowania przychodów z tyt. nowo zaciąganych zobowiązań, w celu pokrycia powstałego w ten sposób deficytu budżetowego. Spowoduje to wzrost poziomu zadłużenia Miasta oraz będzie miało negatywny wpływ na spełnienie relacji o której mowa w art. 243 uofp w latach następnych. Naruszenie relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych doprowadzi do braku możliwości uchwalenia budżetu, jeżeli w roku obowiązywania uchwały budżetowej lub w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja kwoty przeznaczonej na obsługę zadłużenia do dochodów ogółem 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.

W projekcie zamieszczono fakultatywne upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją określonych w uchwale przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Upoważnia się również Prezydenta do przekazania uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań kierownikom jednostek organizacyjnych realizujących przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 229 ustawy wartości przyjęte w projekcie WPF w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów, w tym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań i ich spłat w roku 2019 są zgodne z projektem uchwały budżetowej Miasta na 2019 rok, przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Skład Orzekający stwierdza, że w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co spełnia wymogi art. 242 ust. 1 uofp.

Zgodnie z art. 226 ust.3 uofp. w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określono dla każdego przedsięwzięcia:

- nazwę i cel,
- jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynację wykonywanie przedsięwzięcia,
- okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- limity wydatków w poszczególnych latach,
- limity zobowiązań

W załączniku dotyczącym przedsięwzięć zaplanowano inwestycje i zakupy inwestycyjne które finansowane będą ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

Miasto nie planuje przedsięwzięć związanych z zawieraniem umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp w WPF przedstawiono prognozowaną kwotę zadłużenia miasta Grudziądza na koniec każdego roku objętego prognozą. Prognozowana kwota długu na koniec 2019 roku wyniesie 148.570.836,00 zł, tj. 23 % planowanych na ten rok dochodów. Jako źródło spłaty długu w roku 2019 wskazano nadwyżkę budżetową. Od roku 2020 roku przewiduje się, iż spłata długu pokryta zostanie planowaną na te lata nadwyżką budżetową.

Skład Orzekający ustalił, że relacja, o której mowa w art. 243 uofp. nie zostanie naruszona w całym okresie objętym Prognozą.

Skład Orzekający odnosząc się szczegółowo do tezy z punktu 3 uzasadnienia zauważa:

W przedstawionej do zaopiniowania prognozie, w roku 2019 zaplanowano wydatki bieżące na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za 2017 rok w wysokości 48.992.709,00 zł.

Miasto w kolejnych latach nie zakłada pokrywania ujemnego wyniku spzoz, wskazując w objaśnieniach przyjętych wartości do prognozy, iż Szpital począwszy od roku 2019 będzie uzyskiwać dodatni wynik finansowy. Miasto przyjęło założenie, iż dodatni wynik finansowy Szpitala w 2019 roku zostanie osiągnięty na poziomie 36.649.000 zł (przewidywana przez Miasto w programie naprawczym kwota straty netto Szpitala za 2018 rok) tym samym nie wystąpi po stronie miasta Grudziądz obowiązek wynikający z art. 59 ust 2 ustawy o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. 2018 poz. 160 ze zm.) tj.: (...) *podmiot tworzący jest obowiązany w terminie:*

- 1) *9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta we własnym zakresie przez spzoz, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji albo*
- 2) *12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydać rozporządzenie, zarządzenie albo podjąć uchwałę o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*

- jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta we własnym zakresie przez spzoz oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

W ocenie składu Orzekającego przyjęcie powyższych założeń stoi w sprzeczności z art. 226 ust. 1 uofp i wyrażanego w nim obowiązku realistyczności Prognozy.

Program Naprawczy Regionalnego Szpitala (...) opiera się na następującym modelu restrukturyzacji:

- Wygenerowanie przez Szpital w 2019 roku zysku netto pozwalającego na pokrycie straty planowanej na koniec roku 2018.
- Restrukturyzacja zadłużenia Szpitala.
- Restrukturyzacja działalności operacyjnej Szpitala pozwalająca na generowanie przez Szpital zysku ze sprzedaży.
- Restrukturyzacja wymagalnych zobowiązań Szpitala z tytułu dostaw i usług.

Skład Orzekający mając na względzie dotychczas podejmowane próby redukcji zadłużenia Szpitala oraz próby naprawy jego finansów sceptycznie odnosi się do przedstawionych możliwości naprawy sytuacji finansowej Szpitala, w tak krótkim czasie (11 miesięcy), dodatkowo zwraca uwagę, iż na dzień wydania niniejszej opinii Szpital nie posiada kierownika (według informacji zamieszczonych na stronach BIP miasta Grudziądz, konkurs na Dyrektora Szpitala zostanie zakończony w dniu 5 lutego 2019 roku).

Skład Orzekający wskazuje, iż w załączonym planie naprawczym nie przedstawiono poziomu zaawansowania podjętych działań restrukturyzacyjnych. Dokument w swej treści wielokrotnie opiera się na założeniach czysto teoretycznych, jak choćby jedno z kluczowych założeń modelu restrukturyzacji jakim jest zapłata przez NFZ 85 % wygenerowanych w 2018 roku nadwykonań (str. 68 opracowania).

Podkreślenia wymagają również założenia, podjęte na podstawie informacji uzyskanych telefonicznie, których źródło i wiarygodność nie zostały potwierdzone dokumentami (ustalenia dotyczące przyszłego poziomu stawek najmu wynajmowanych przez Szpital powierzchni str. 73).

Wątpliwości Składu Orzekającego wzbudza również możliwość pozyskania przez Szpital kredytu restrukturyzacyjnego w wysokości 190 mln zł. W przedstawionych założeniach nie wskazano informacji, na jakim etapie są prace nad pozyskaniem ww. kredytu, a także realność uzyskania finansowania w roku 2019. W opracowaniu podkreśla się jedynie konieczność pozyskania wskazanego finansowania.

Skład Orzekający po zapoznaniu się z przedłożonymi dokumentami, nie jest przekonany co do możliwości uzyskania zysku przez SPZOZ w roku 2019 i tym samym pokrycia ujemnego wyniku finansowego za rok 2018. Krótki czas na wdrożenie opisywanych działań z dużym prawdopodobieństwem może skutkować obowiązkiem wyrażonym w przytoczonym wyżej art. 59 ust 2 ustawy o działalności leczniczej tj. obowiązkiem pokrycia ujemnego wyniku finansowego spzoz przez podmiot tworzący.

W ocenie Składu Orzekającego, miasto Grudziądz winno zatem uwzględnić w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej w roku 2020 kwotę przewidywanego pokrycia ujemnego wyniku finansowego Szpitala za rok 2018.

Uwzględnienie kwoty pokrycia ujemnego wyniku finansowego Szpitala w wydatkach bieżących w roku 2020 będzie miało niekorzystny wpływ na różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (nadwyżka operacyjna) w tym roku i będzie niosło zagrożenie dla spełnienia dyspozycji z art. 242 uofp.

Skład Orzekający, biorąc pod uwagę przedstawione powyżej zagrożenia uzyskania przez Szpital zysku za rok 2019 oraz ryzyko związane z możliwością pozyskania dochodów ze sprzedaży mienia w latach 2019-2021 zwraca uwagę na realne zagrożenie naruszenia przepisów art. 242 i 243 uofp., co doprowadzi do zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez miasto Grudziądz. Niespełnienie wymogów zawartych ww. przepisach skutkować będzie niemożnością uchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i w konsekwencji koniecznością opracowania i wdrożenia programu naprawczego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji niniejszej uchwały.

Pouczenie:

1. Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Tomasz Szablewski

Członek Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy