

R A P O R T
o stanie gospodarki finansowej
Powiatu Łaskiego

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
maj 2013 rok

Spis treści

1. Wstęp	3
1.1 Podstawa prawna sporządzenia raportu.....	3
1.2 Cel i zakres raportu o stanie finansów Powiatu Łaskiego	3
2. Wykonanie budżetów Powiatu w latach 2009 – 2012.....	4
2.1. Wykonanie dochodów wg źródeł	4
2.2. Wykonanie wydatków według rodzajów działalności oraz kierunków wydatków	6
2.3. Wyniki budżetów Powiatu oraz źródła finansowania deficytu budżetu	8
2.4.Stan zobowiązań Powiatu w latach 2009- 2012.....	8
2.5.Działalność opiniodawcza, nadzorcza i kontrolna Regionalnej Izby Obrachunkowej	8
3. Sytuacja finansowa SPZOZ w Łasku	11
4. Skutki finansowe przejęcia przez Powiat zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku	12
5. Wnioski.....	14
6. Wykaz załączników	15

1. Wstęp

1.1 Podstawa prawna sporządzenia raportu

Działając na podstawie art. 10 a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (*tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.*) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 25 kwietnia 2013 roku podjęło Uchwałę Nr 18/127/2013 o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Powiatu Łaskiego w związku z planowanym przejęciem w roku budżetowym 2013 zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku przekształcanego na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U Nr 112, poz. 654).

Raport sporządzono na podstawie wyników działalności opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z lat 2009 – 2013.

1.2 Cel i zakres raportu o stanie finansów Powiatu Łaskiego

W dniu 7 marca 2013 roku Rada Powiatu Łaskiego podjęła Uchwałę Nr XXXIX/257/13 w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Stosownie do przepisów art.72 ustawy o działalności leczniczej Powiat Łaski, jako podmiot tworzący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łasku, przejmuje zobowiązania SPZOZ na zasadach określonych w przepisach ustawy o działalności leczniczej.

Przejęcie zobowiązań będzie miało istotny wpływ na stan finansów Powiatu, zarówno w roku 2013, jak i latach następnych, z uwagi na obowiązek przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego zasady wynikającej z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz z powodu obowiązku przestrzegania reguły zawartej w art. 243 powołanej ustawy, jak również ograniczeń wynikających z art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych 2005 r., które 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, obowiązują w 2013 roku.

Mając na względzie poziom dochodów budżetu Powiatu i ich strukturę oraz wysokość planowanych do przejęcia zobowiązań SPZOZ, Powiat ocenił sytuację finansową jako trudną, w związku z czym opracowano program naprawczy, (przyjęty w Uchwale Nr XXIX/256/13 Rady Powiatu Łaskiego z dnia 7 marca 2013 roku w brzmieniu nadanym w Uchwale Nr XXXII/274/13 z dnia 30 kwietnia 2013 r.) w ramach, którego Powiat ubiega się o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Niniejszy raport został sporządzony w celu oceny sytuacji finansowej Powiatu Łaskiego po przejęciu zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej. Dla pełnego przedstawienia skutków tego przejęcia zakresem raportu objęto gospodarkę finansową Powiatu w latach 2009 – 2012 oraz wieloletnią prognozę finansową na lata 2013-2028 uchwaloną w dniu 30 kwietnia 2013 roku, w której uwzględniono zobowiązania Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej na dzień 31 grudnia 2012 roku oraz konsekwencje dla budżetów lat przyszłych, wynikające ze spłaty przejmowanych zobowiązań w kontekście zachowania zasad wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia

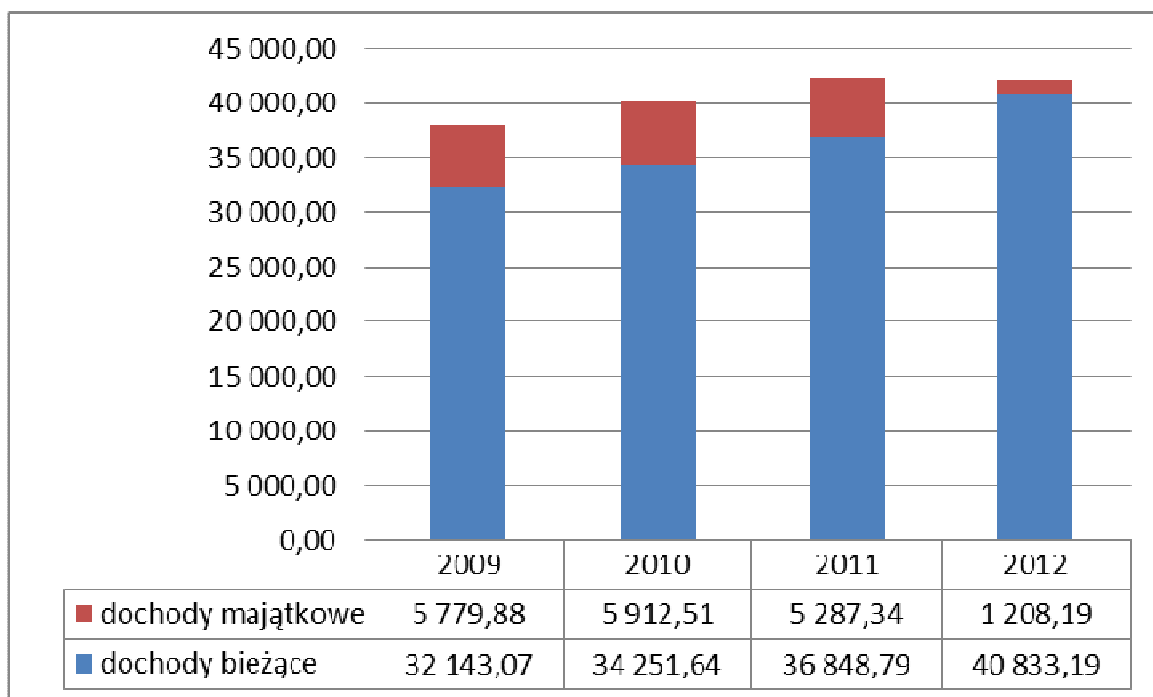
2009 roku o finansach publicznych, przy uwzględnieniu regulacji art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. 2012.1456) - zwanej dalej *-regulacją wynikającą z art. 36 ustawy*.

2. Wykonanie budżetów Powiatu w latach 2009 – 2012

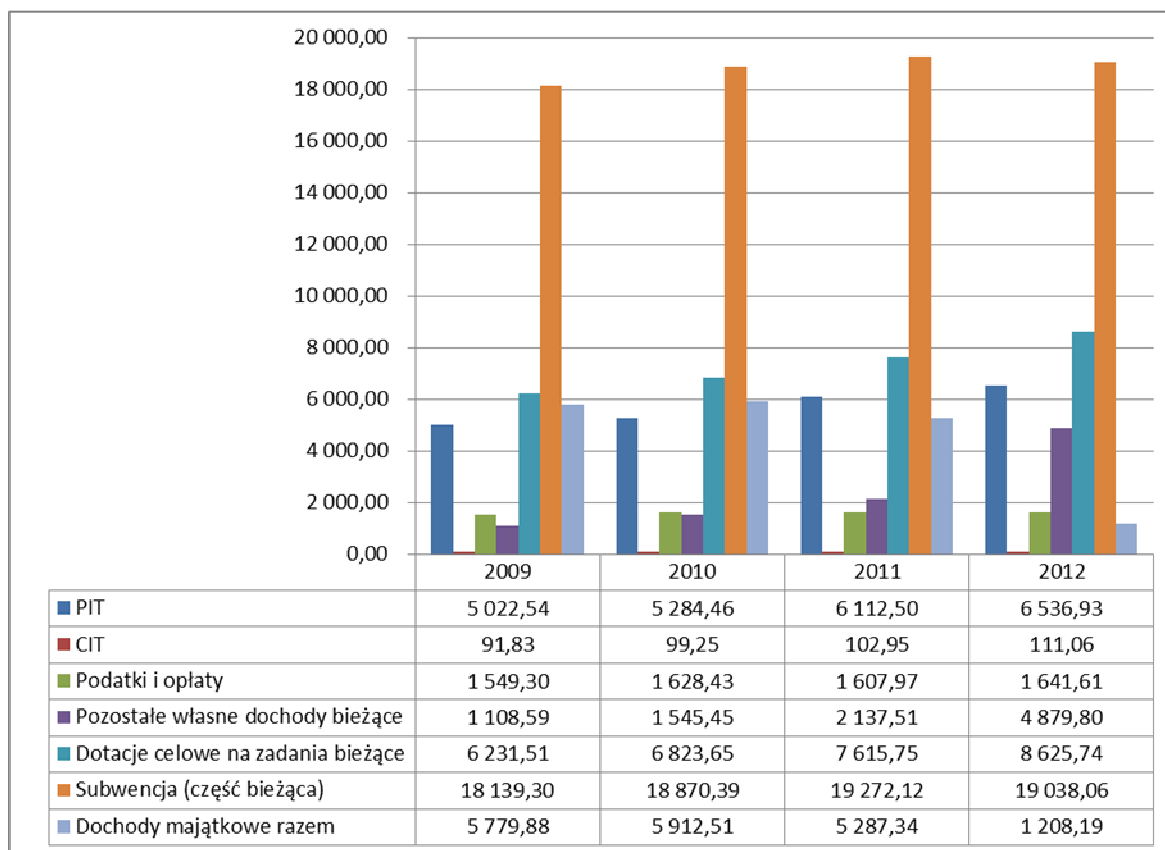
Rozdział został poświęcony realizacji budżetów Powiatu Łaskiego na przestrzeni lat 2009-2012. Uwzględniono w nim podstawowe źródła dochodów Powiatu, jak również kierunki i rodzaj poniesionych wydatków oraz dane dotyczące realizacji budżetów w tym okresie, a także stanu zobowiązań Powiatu na koniec każdego roku.

2.1. Wykonanie dochodów wg źródeł

Zamieszczone schematy prezentują wykonanie dochodów Powiatu w latach 2009-2012 według źródeł ich powstawania oraz według rodzaju dochodów, w podziale na dochody bieżące i dochody majątkowe.



W strukturze dochodów (w wartościach porównywalnych po wyłączeniu wpływów uzyskanych w 2012 r. z tytułu dzierżawy w wysokości 2.048,78 tys.zł) dochody bieżące w badanym okresie charakteryzowały się tendencją rosnącą osiągając w 2012 roku poziom 96,98% ogółu zrealizowanych dochodów.



Z przedstawionych powyżej danych wynika, że podstawowe środki finansowe na realizację zadań bieżących Powiatu pochodziły przede wszystkim z trzech źródeł: subwencji ogólnej, dotacji celowych na zadania bieżące oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Największym z nich na przestrzeni trzech lat były wpływy z tytułu subwencji ogólnej i stanowiły odpowiednio w latach 2009- 2012 od 56,43% do 49,09% wykonanych dochodów bieżących (w wartościach porównywalnych po wyłączeniu wpływów uzyskanych w 2012 r. z tytułu dzierżawy w wysokości 2.048,78 tys. zł). Tak więc w strukturze dochodów wpływy z tego źródła wykazują tendencję malejącą. Dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych kształtują się w przedziale od 15,43% do 16,85% w roku 2012. Począwszy od 2010 roku wpływy z tego źródła wykazują nieznaczną tendencję rosnącą. Kolejnym istotnym źródłem dochodów bieżących były wpływy z tytułu dotacji celowych na realizację zadań bieżących, których udział w badanym okresie kształtował się w przedziale od 19,39% do 22,24% zrealizowanych dochodów. Jak wynika z powyższego wskazane źródła dochodów decydują o poziomie wpływów budżetowych bowiem oscylują w granicach 90 % dochodów bieżących Powiatu.

W analizowanym okresie dochody majątkowe zrealizowano na najwyższym poziomie w roku 2010 i stanowiły one 14,72% wykonanych dochodów ogółem. Wykonanie dochodów majątkowych w latach 2009 - 2011 wiązało się przede wszystkim z zadaniami inwestycyjnymi realizowanymi przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w tym realizacja projektu pn. „Poprawa dostępności komunikacyjnej województwa łódzkiego poprzez przebudowę infrastruktury transportowej Północ - Południe

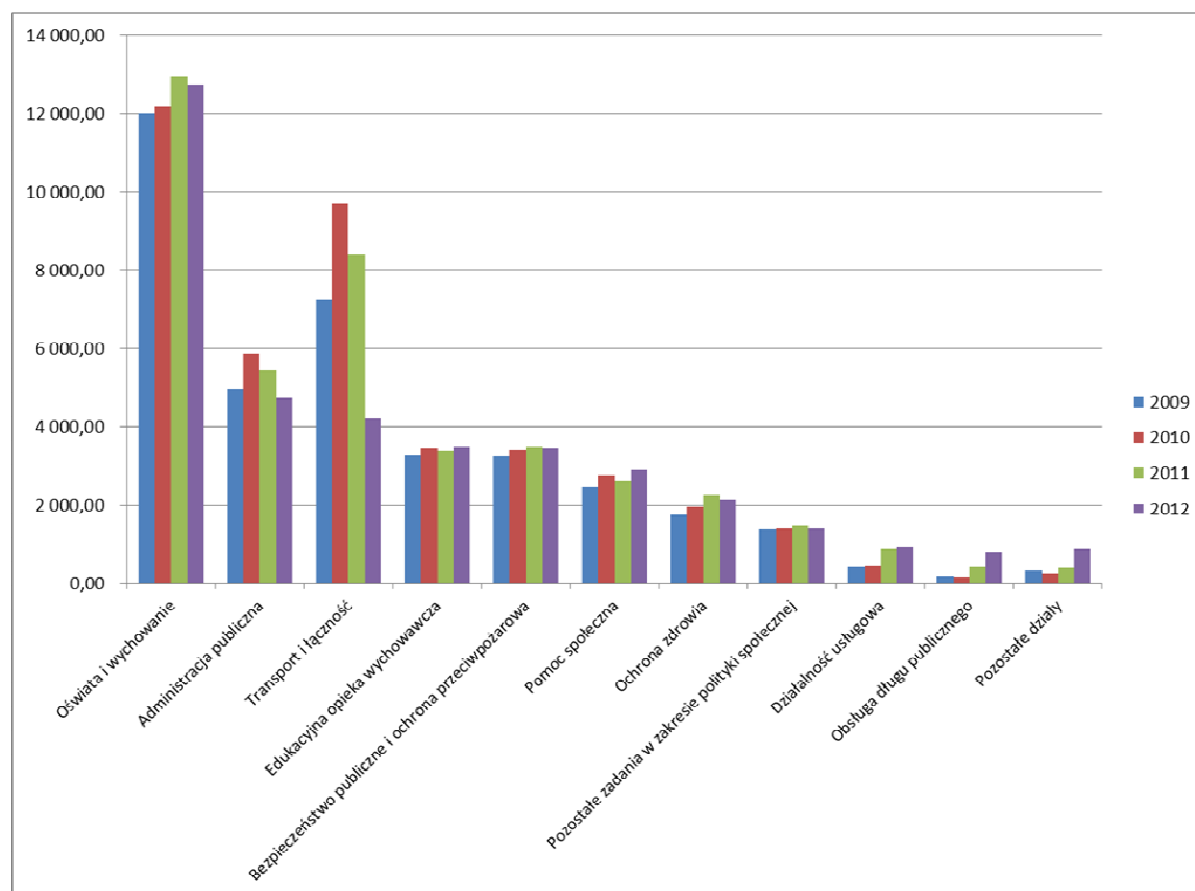
w powiecie zduńskowolskim i łaskim”. Dochody ze sprzedaży majątku zostały wykonane na najwyższym poziomie w 2012 roku, wyniosły bowiem 474, 59 tys. zł.

W latach 2009 -2012 Powiat Łaski otrzymał środki z rezerwy subwencji ogólnej z przeznaczeniem na inwestycje w wysokości 527 tys. zł w 2009 roku, 951,90 tys. zł w 2010 roku, 573,4 tys. zł w 2011 roku oraz 497,6 tys. zł w 2012 roku.

2.2. Wykonanie wydatków według rodzajów działalności oraz kierunków wydatków

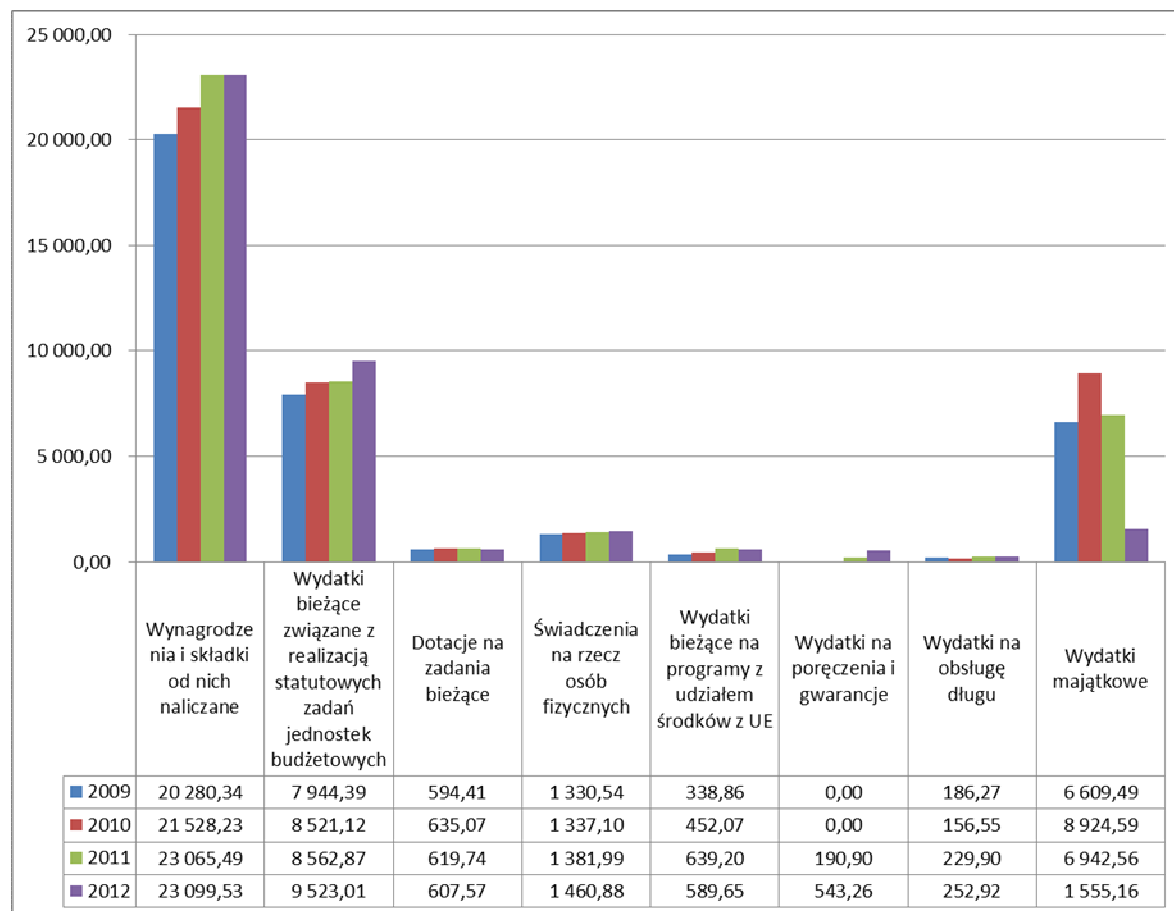
Wykonanie wydatków Powiatu w latach 2009-2012 według rodzajów wydatków oraz dane dotyczące kierunków ponoszonych wydatków prezentują niżej zamieszczone zestawienia:

Wydatki Powiatu w latach 2009-2012 według kierunków



Jak wynika z prezentowanych danych Powiat największe wydatki na realizację zadań własnych ponosił w zakresie oświaty i wychowania, administracji publicznej oraz zadań dotyczących bieżącego utrzymania i inwestycji w zakresie dróg powiatowych.

Wydatki Powiatu w latach 2009-2012 według rodzajów



Z powyższych danych wynika, że wydatki majątkowe charakteryzowały się zróżnicowanym poziomem. Najwyższy poziom wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem odnotowany został w 2012 roku, i wynosił 95,87%.

Analiza kierunków wydatków ponoszonych przez Powiat w okresie 2009 - 2012 obrazuje, że najwięcej wydatków poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, wydatki z tego tytułu kształtowały odpowiednio w przedziale od 64,03% do 66,49% wydatków bieżących. W grupie poręczeń i gwarancji mieszczą się wypłaty z tytułu poręczeń za dłużnika – SPZOZ w Łasku, któremu Powiat poręczył dwa kredyty zaciągnięte w Rajffeisen Bank S.A., oraz w Nordea Bank S.A. oraz pożyczkę zaciągniętą w M.W. Trade. W latach 2011-2012 wydatki poniesione przez Powiat z tego tytułu zamknęły się w kwocie 734,16 tys. zł.

Natomiast w grupie wydatków majątkowych najwyższy poziom poniesionych wydatków odnotowano w roku 2010, w którym wydatki te zrealizowano w wysokości 8.924,59 tys. zł, co stanowiło 21,48% ogółu wydatków. Jak wynika z analizy poziom realizacji wydatków majątkowych uzależniony był od uzyskanych środków zewnętrznych.

2.3. Wyniki budżetów Powiatu oraz źródła finansowania deficytu budżetu

Z danych dotyczących wykonania budżetów Powiatu w latach 2009-2012 (Załącznik Nr 1), wynika, że w analizowanym okresie realizacja przyjętych przez Powiat dochodów i wydatków bieżących pozwoliła na osiągnięcie nadwyżek operacyjnych, których wysokość ukształtowała się na poziomie: w 2009 roku 1.468,25 tys. zł, w roku 2010 roku 1.621,49 tys. zł, w 2011 roku 2.158,71 tys. zł, w 2012 roku 4.756,36 tys. zł. Średni poziom nadwyżki operacyjnej w badanym okresie oscyluje w wysokości 1.990 tys. zł (w wielkościach porównywalnych po wyłączeniu dochodów z tytułu dzierżawy zrealizowanych w roku 2012 w wysokości 2.048,78 tys. zł). W latach 2009, 2011 i 2012 budżety zamknęły się nadwyżką, natomiast w roku 2010 wykonany deficyt sfinansowany został przychodami. Z danych zawartych w sprawozdaniach za 2012 rok wynika, że w wykonaniu budżet Powiatu zamknął się nadwyżką budżetową w wysokości 2.005,63 tys. zł oraz stanem wolnych środków w kwocie 1.787,22 tys. zł co daje łącznie kwotę 3.792,86 tys. zł.

2.4. Stan zobowiązań Powiatu w latach 2009- 2012

W latach 2009-2012 na dług Powiatu składały się zaciągnięte kredyty i pożyczki, z tych tytułów dług Powiatu wynosił: w 2009 roku 4.011,94 tys. zł, w 2010 roku 4.440,74 tys. zł, w 2011 roku 4.560,62 tys. zł, a na koniec 2012 roku znacząco obniżył się i zamknął się kwotą 1.787,22 tys. zł. Wskaźnik obliczony na podstawie art.170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), obowiązujący w latach 2009-2012 - na mocy art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241) - kształtował się odpowiednio na poziomie: 10,58%, 11,06%, 10,82%, 4,25% (Załącznik Nr 1). Tak znaczące obniżenie poziomu długu spowodowane zostało istotnie większą jego spłatą w roku 2012.

2.5. Działalność opiniodawcza, nadzorcza i kontrolna Regionalnej Izby Obrachunkowej

Jak wynika z treści opinii Składu Orzekającego, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi na bieżąco monitorowała potencjalny wpływ zobowiązań Szpitala na sytuację finansową Powiatu, w tym w szczególności w zakresie poręczeń udzielonych Szpitalowi przez Powiat. Podkreślić należy, że w budżetach wskazanych lat zabezpieczane były wydatki dotyczące potencjalnych spłat zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń.

W wydawanych opiniach Składu Orzekającego, w celu pełnego przedstawienia sytuacji finansowej Powiatu, mając na względzie strukturę dochodów jaką charakteryzuje się Powiat, oprócz ustalenia wskaźnika poziomu zadłużenia według tytułów wynikających z obowiązujących przepisów, Skład przedstawiał również wyliczenie dotyczące poziomu długu Powiatu w sytuacji ujęcia w nim zobowiązań dotyczących udzielonych przez Powiat poręczeń, w tym zobowiązań wynikających z umowy zawartej z firmą M.W. Trade.

W formułowanych opiniach o wieloletniej prognozie finansowej Powiatu, jak również w opiniach dotyczących prawidłowości planowanej kwoty długu, Skład Orzekający wskazywał na zagrożenia dla sytuacji finansowej Powiatu wynikające z poziomu zobowiązań wymagalnych SPZOZ oraz udzielanych poręczeń.

Jak wynika z danych będących w posiadaniu Izby, oprócz wcześniej udzielonych dwóch poręczeń, w 2012 roku w wyniku zmian uchwały budżetowej - w *brzmieniu nadanym w Uchwale Nr XXI/201/12 z dnia 26 lipca 2012 roku* - ustalono kwotę 18.000.000 zł jako maksymalną wysokość poręczeń udzielanych przez Zarząd Powiatu w tym roku budżetowym. Na podstawie tej delegacji Zarząd Powiatu udzielił poręczenia zobowiązań SPZOZ do kwoty 17.623.339 zł (M.W. Trade). Wprowadzono również zmiany budżetu na 2012 rok oraz zmiany w wieloletniej prognozie finansowej dotyczące m.in. wyodrębnienia wydatków przeznaczonych na potencjalne poręczenia do 2027 roku.

Skład wskazywał również, że wielkość pokrycia przez Powiat ujemnego wyniku finansowego Szpitala wynikać będzie z zatwierdzonych sprawozdań finansowych SPZOZ za rok 2012. Mając zaś na względzie fakt, że pokrycie strat finansowych na prowadzonej działalności leczniczej wpływa na wynik operacyjny budżetu Powiatu, to Skład zwracał uwagę, że w konsekwencji również ma to istotny wpływ na kształtowanie się prognozy kwoty długu Powiatu.

Skład przypominał także, że z przepisów ustawy o finansach publicznych, zarówno z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku, jak i z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku wynika, że obciążenie budżetu spłatą długu (*w którym ujmowane są potencjalne spłaty kwot wynikające z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń*), nie może przekroczyć ograniczeń wynikających z tych przepisów, tj. - w 2013 roku 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki, natomiast począwszy od roku 2014 dopuszczalny poziom obciążenia budżetu spłatą długu ustalany będzie zgodnie z regułą określoną w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wysokość obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danego roku „n” ustalana jest indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie wykonania lat n- 3 i n- 2 oraz planu za III kwartały roku n-1.

Skład Orzekający podkreślał w opiniach, mając na względzie fakt, że pokrycie strat finansowych na prowadzonej działalności leczniczej oraz potencjalne wydatki z tytułu udzielonych poręczeń wpływają na wynik operacyjny, a wydatki z tytułu poręczeń również na wysokość obciążenia budżetu spłatą długu, iż wielkości te, stanowią istotny element oceny możliwości zachowania przez Powiat obowiązującej od 2014 roku reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazywał również, że udzielone poręczenia zobowiązań SPZOZ w Łasku faktycznie obciążają budżet Powiatu, bowiem jak wynikało z danych zawartych w sprawozdaniach Powiat ponosił wydatki z tego tytułu (Nordea, Raiffeisen Bank) i zakładał, że dalszych latach wydatki te nadal będą ponoszone. Łączna kwota planowanych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń (M.W. Trade, Nordea) w latach 2013-2027 wynikająca z obowiązującej na dzień wydania opinii Składu wieloletniej prognozy finansowej kształtowała się na poziomie 18.977.126 zł.

Faktyczny poziom zobowiązań Powiatu w stosunku do wykonanych dochodów ogółem na koniec 2012 roku, z uwzględnieniem udzielonych poręczeń, wyniósł 49,39% wykonanych dochodów. Natomiast wskaźnik ten liczony, po wyłączeniu dochodów z tytułu dzierżawy, osiągnąłby poziom 53,54%.

Przedstawione dane wskazują, że w opisywanym okresie czterech lat Powiat wprawdzie przestrzegał wskaźnika zadłużenia, wynikającego z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca

2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) - dług Powiatu na koniec każdego roku budżetowego mieścił się w granicach 60% wykonanych dochodów, lecz poziom wykazywanego długu nie obejmował całości zobowiązań, które Powiat będzie miał obowiązek przejąć z chwilą przekształcenia SPZOZ w spółkę.

Gospodarka finansowa Powiatu była także objęta kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej. W dniach od 21 marca 2013 roku do 10 maja 2013 roku inspektorzy kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi przeprowadzili kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Łaskim. Tematyka kontroli obejmowała, w szczególności zagadnienia związane z prowadzeniem rachunkowości, sporządzeniem sprawozdań budżetowych i finansowych, realizacją dochodów budżetowych i wydatków budżetowych, ewidencją majątku i udzielaniem zamówień publicznych. Kontrolą objęto także kwestie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia oraz jego spłaty. Kontrola obejmowała 2012 rok oraz wybrane zagadnienia z okresu 2010 rok – I kwartał 2013 roku.

Istotnym obszarem objętym badaniem były procesy związane z przekształceniem sposobu realizacji zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia. Czynności kontrolne nie ujawniły nieprawidłowości i naruszeń prawa w odniesieniu do działań organów powiatu w powołanym zakresie. Dotyczy to w pierwszej kolejności oddania w dzierżawę na okres 20 lat nieruchomości zabudowanej (stanowiącej ok. 90% całości nieruchomości zajmowanej przez SP ZOZ w Łasku) na rzecz spółki „Centrum Dializa”, z przeznaczeniem na prowadzenie działalności leczniczej oraz decyzji o przekształceniu SP ZOZ w spółkę z o.o. Dochody z powyższego tytułu zrealizowane zostały przez Powiat w wysokości zgodnej z umową.

Kontrolą objęto także rzetelność danych prezentowanych przez Powiat w zakresie długu publicznego (sprawozdania Rb-Z, wieloletnia prognoza finansowa). Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły zaniechania wykazywania w sprawozdaniach Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, prawidłowych danych odnoszących się do udzielonych poręczeń i gwarancji. Na dzień 31 grudnia 2012 roku nie ujęto kwoty 18.977.126 zł, stanowiącej wartość nominalnych, niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz kwoty 17.623.339,00 zł stanowiącej wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym.

Kwoty poręczeń przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, tj., w latach 2011-2013 zostały ujęte w uchwałach budżetowych zgodnie z warunkami zawartych umów poręczeń.

Dane dotyczące zaciągniętych zobowiązań dłużnych (sprawozdanie Rb-Z), prognozowanych rozchodów i kwot obsługi długu, wynikające z zaciągniętych zobowiązań (wieloletnia prognoza finansowa), przedstawione zostały prawidłowo. Zobowiązania te objęte były ewidencją księgową Powiatu oraz spłacane były w przewidzianych umowami terminach.

Ponadto, spłata rat pożyczki z budżetu państwa oraz odsetek od tego zobowiązania została uwzględniona w wieloletniej prognozie finansowej zgodnie z harmonogramem załączonym do Programu Postępowania Naprawczego dla Powiatu Łaskiego.

Planowane i prognozowane wartości dotyczące zadłużenia SP ZOZ, które ma być przejęte przez Powiat w związku z przekształceniem tego podmiotu zostały przyjęte w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej (wydatki) w oparciu o informacje finansowe przedstawione przez SP ZOZ według stanu nadziei 31 grudnia 2012 roku oraz dokumentację Powiatu dotyczącą udzielonych na rzecz SP ZOZ poręczeń. Dane te powinny podlegać aktualizacji – mając na względzie założoną datę przekształcenia i jednocześnie przejęcia zobowiązań (30 czerwca 2013 roku), na co zwrócono uwagę w toku kontroli.

Kontrola RIO w Łodzi nie ujawniła naruszeń i nieprawidłowości mających wpływ na gospodarkę finansową Powiatu Łaskiego, która prowadzona jest z zachowaniem reguł wynikających z przepisów o finansach publicznych. Prezentowane przez jednostkę dane finansowe są rzetelne i mają podstawę w prowadzonej ewidencji księgowej oraz dokumentacji źródłowej.

3. Sytuacja finansowa SPZOZ w Łasku

Na podstawie Zarządzenia Nr 69/98 Wojewody Sieradzkiego z dnia 31.07.1998 r. Zespół Opieki Zdrowotnej w Łasku przekształcony został w Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łasku, którego organem założycielskim ustanowiono Powiat Łaski. Sytuacja finansowa SP ZOZ w Łasku z uwagi na powstałe zadłużenie była przedmiotem działań restrukturyzacyjnych. Pierwsze działania restrukturyzacyjne podjęte zostały w związku z Programem Działań Ośłonowych i Restrukturyzacji w Ochronie Zdrowia w 2003 r. W dniu 3 sierpnia 2005 r. SP ZOZ w Łasku otrzymał postanowienie Wojewody Łódzkiego o wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego. W dniu 22 sierpnia 2005 r. został złożony wniosek do Banku Gospodarstwa Krajowego o przyznanie pożyczki z budżetu państwa w wysokości 4.681,92 tys. zł. Z pierwszej transzy przekazanych pieniędzy z pożyczki został rozpoczęty proces wypłaty zobowiązań pracowniczych oraz spłaty zaległych odsetek od otrzymanego kredytu komercyjnego. Uzgodniono również zasady spłaty zobowiązań publicznoprawnych. W dniu 19 września 2005 r. został ogłoszony przetarg nieograniczony na kredyt komercyjny w wysokości 3.000 tys. zł. Przetarg rozstrzygnięto w dniu 14 listopada 2005 r. wyborem Raiffeisen Banku, który zaproponował uruchomienie kredytu w styczniu 2006 r. po podpisaniu poręczenia przez Radę Powiatu w Łasku. W dniu 27 kwietnia 2006 r. Rada Powiatu w Łasku podjęła Uchwałę Nr XXXVIII/243/06 w sprawie kierunków zmian w funkcjonowaniu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku, w związku z systematycznie pogarszającą się sytuacją ekonomiczną Szpitala. Zakończone w 2008 roku decyzją Wojewody Łódzkiego postępowanie restrukturyzacyjne nie przyniosło wszystkich spodziewanych efektów - w dalszym ciągu na Szpitalu ciążyły zobowiązania. Wynik finansowy Szpitala w latach 2008 -2011 uległ pogorszeniu. Z zysku netto w roku 2008, powstała w 2010 roku strata na poziomie 1,8 mln zł. Na koniec 2011 Szpital wykazał wprawdzie zysk w kwocie 1,4 mln zł, ale wynikał on przede wszystkim z umorzenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego w Łodzi kredytu na kwotę ponad 4, 8 mln zł. Trudności finansowe Szpitala zwiększały się z każdym kolejnym rokiem. Najpełniej obrazują je dane dotyczące wybranych wskaźników finansowych. Z wielkości wskaźników finansowych w latach 2009-2011 wynika, że finansowanie kapitałem (funduszem) własnym nie było wystarczające z uwagi na ujemną wartość kapitału z powodu powstałych w ubiegłych latach strat. Ujemny kapitał własny na poziomie 19,1 mln zł oznacza, iż majątek SP ZOZ w Łasku nie wystarczał na pokrycie zobowiązań, których wysokość na 31 grudnia 2011 r. wynosiła 29.1 mln zł. Nadto wskaźnik płynności finansowej znacznie odbiegał od normy, która dla płynności bieżącej wynosi powyżej 1,0 i kształtował się na niskim poziomie: w 2009 roku 0,28, w 2010 roku 0,30, w 2011 roku 0,25. Wartość wskaźnika pokazuje, że w SP ZOZ w Łasku wystąpiły istotne problemy z regulowaniem zobowiązań z uwagi na brak płynności finansowej.

W związku z sytuacją finansową Szpitala i mając na względzie nowe regulacje prawne wynikające z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, Rada Powiatu w dniu 7 lipca 2011 roku w podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia kierunków i zmian funkcjonowania Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku.

Rada Powiatu wskazała, że zmiany funkcjonowania polegać będą na wyłonieniu podmiotu prowadzącego niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, celem przejęcia świadczeń zdrowotnych po zmienionym organizacyjnie Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Łasku w oparciu o wydzierżawiony zespół składników majątkowych. Zarząd Powiatu Łaskiego przygotował uchwałę o wydzierżawieniu nieruchomości i ruchomości, która została podjęta 9 lutego 2012 r. W wyniku wdrożonej procedury przetargowej, wyłoniono firmę Centrum Dializa Sp. z o.o. ul. Jabłoniowa 27, 41-200 Sosnowiec. Majątek będący w dyspozycji szpitala zgodnie z uchwałą udostępniony został nowemu operatorowi na podstawie umowy dzierżawy nieruchomości, która ma charakter wieloletni i wynosić będzie 20 lat oraz umowy dzierżawy sprzętu medycznego i wyposażenia zakładu na 5 lat. W dniu 7 marca 2013 roku Rada Powiatu Łaskiego podjęła Uchwałę Nr XXXIX/257/13 w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Stosownie do przepisów art. 72 ustawy o działalności leczniczej Powiat Łaski jako podmiot tworzący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łasku przejmuje zobowiązania SPZOZ na zasadach określonych w przepisach ustawy o działalności leczniczej.

Jak wynika z danych zawartych w przygotowanym przez Powiat programie naprawczym w brzmieniu nadanym w Uchwale Nr XXXII/274/13 z dnia 30 kwietnia 2013 r. zobowiązania SP ZOZ w Łasku na dzień 31 grudnia 2012 roku zamknęły się w kwocie 41.012,23 tys. zł.

4. Skutki finansowe przejęcia przez Powiat zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku

W dniu 30 kwietnia 2013 roku Rada Powiatu Łaskiego w Uchwale Nr XXXII/275/13 przyjęła wieloletnią prognozę finansowa Powiatu Łaskiego na lata 2013 -2028 oraz prognozę kwoty długu (Załącznik Nr 1). Stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku Powiat przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi przedmiotową uchwałę w formie dokumentu elektronicznego. Z wielkości zakładanych w prognozie oraz przyjętych w budżecie na dzień 30 kwietnia 2013 roku wynika, że w celu przejęcia zobowiązań przekształcanego SPZOZ w Łasku przyjęto montaż finansowy zawierający następujące elementy:

1. W budżecie Powiatu na 2013 rok ustalono wydatki w kwocie 30.329.728 zł, z przeznaczeniem na spłatę przejętych zobowiązań SPZOZ przekształcanego na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej, w wysokości w jakiej nie podlegają sfinansowaniu dotacją z budżetu państwa, w wyniku czego w budżecie zaplanowano deficyt operacyjny w wysokości 29.000.000 planowany do sfinansowania pożyczką z budżetu państwa.
2. Założono, że porozumienie zawarte w dniu 31 lipca 2012 roku pomiędzy SPZOZ w Łasku a M.W. Trade S.A., które poręczył Powiat, zostanie spłacone jednorazowo w roku 2013 w wysokości 8.078.960,59 zł - w związku z czym kwota 9.510.292,31 zł zostanie przez M.W. Trade S.A. umorzona. Powyższe założenie zostało przez władze Powiatu przyjęte na podstawie opinii prawnej, z której wynika, że Powiat po przejęciu zobowiązania wobec M.W. Trade S.A. wchodzi w sytuację prawną dłużnika SPZOZ, który w porozumieniu zagwarantował sobie możliwość spłaty wierzytelności przed ustalonymi terminami, bez ponoszenia skutków finansowych. Oznacza to, że w momencie spłaty należności głównej ustalone pierwotnie zobowiązanie wobec M.W. Trade S.A. w wyniku

jednorazowej spłaty zmniejszy się o zastrzeżone w umowie odsetki (§ 5 pkt 4 ppkt 1 porozumienia).

3. Przyjęto, że kwota wynikająca z udzielonego przez Powiat poręczenia kredytu zaciąganego przez SPZOZ w Nordea Bank Polska S.A. w wysokości 1.172.218 zł spłacana będzie w latach 2014-2020.
4. Założono, że w latach objętych prognozą Powiat będzie uzyskiwał czynsz dzierżawny na podstawie umowy trójstronnej z dnia 6 czerwca 2012 roku zawartej pomiędzy Powiatem i SP ZOZ a Centrum Dializa sp. z o.o.
5. Przyjęto, że wprowadzenie programu naprawczego przyniesie efekty finansowe wynikające z zamrożenia płac w latach 2013-2014 oraz zmniejszenia wydatków na bieżące utrzymanie dróg. Jak wynika z wielkości przyjętych w programie naprawczym efekty oszczędności z tych tytułów w latach 2013- 2018 ukształtują się na poziomie 12.914.103 zł (w tym z tytułu wynagrodzeń w wysokości 4.469.928 zł).

Z dokumentów będących w posiadaniu Izby wynika, że w budżecie Powiatu Łaskiego na dzień 30 kwietnia 2013 roku zaplanowano dochody bieżące w wysokości 38.415.185 zł, a wydatki bieżące ustalono na poziomie 67.415.185 zł, w tym wydatki przeznaczone na przejmowane zobowiązania SPZOZ w wysokości 30.329.728 zł. W wyniku dokonanych zmian planowany jest deficyt operacyjny w wysokości 29.000.000 zł. Ogółem w budżecie planowany jest deficyt na poziomie 30.444.327 zł. Jako źródła finansowania tego deficytu wskazano pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 29.000.000 zł i wolne środki w wysokości 1.444.327 zł. Nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych w kwocie 467.646 zł postanowiono przeznaczyć na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów.

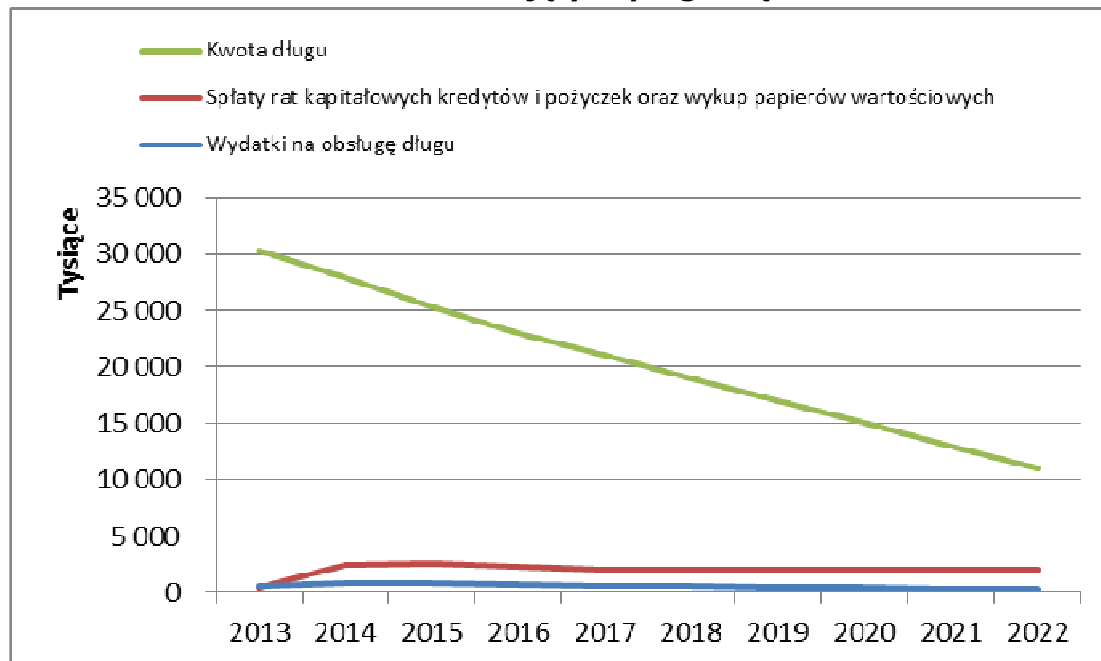
W konsekwencji przyjętych założeń budżetowych prognozowany na koniec 2013 roku dług Powiatu zamyka się kwotą 30.319.576 zł, tak więc przy planowanej wysokości dochodów 38.725.858 zł wskaźnik ustalony na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych **osiągnie poziom 78,29%, a zatem przekroczy ustawowy wskaźnik 60% planowanych ogółem dochodów budżetu.** Wskaźnik ten ustalony został przy uwzględnieniu *regulacji wynikającej z art. 36 ustawy*. Mając natomiast na względzie, że na koniec 2013 roku do spłaty pozostają zobowiązania wobec Nordea Bank Polska S.A. poziom długu po ich uwzględnieniu wyniósłby 81,32% planowanych ogółem dochodów budżetu.

Analiza danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu wskazuje, że zobowiązania SPZOZ ustalone na dzień 31 grudnia 2012 roku wynikające z programu naprawczego przyjętego przez Powiat w wysokości 41.012.238 zł, zostaną sfinansowane wydatkami roku 2013 w kwocie 30.329.728 zł oraz wydatkami bieżącymi w latach 2014-2020 w wysokości 1.172.218 zł. Pozostała kwota 9.510.292 zł według założeń Powiatu zostanie umorzona.

Mając na względzie regułę zawartą w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych należy zwrócić uwagę, że wskaźnik jednoroczny dla roku 2013, bez uwzględnienia *regulacji wynikającej z art. 36 ustawy*, przyjąłby wartość ujemną: - 0,7469 (74,69%). Natomiast po uwzględnieniu *regulacji wynikającej z art. 36 ustawy* przyjmuje wartość dodatnią i kształtuje się na poziomie 0,0363 (3,63%). W kolejnych latach, tj. do 2018 roku wskaźniki jednoroczne skorygowane o wielkości zobowiązań przejętych po SPZOZ również kształtują się na dodatnim poziomie. W efekcie *regulacji wynikającej z art. 36 ustawy* w latach planowanej do spłaty w latach 2014-2028, pożyczki

z budżetu państwa, prognozowane obciążenie budżetów Powiatu spłatą długu jest niższe od wskaźnika maksymalnego ustalonego zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Obciążenia budżetu spłatą długu w latach objętych prognozą



5. Wnioski

1. Konsekwencją decyzji Powiatu Łaskiego o przekształceniu SPZOZ jest przejęcie jego zobowiązań w wysokości oscylującej na poziomie dochodów ogółem budżetu Powiatu.
2. Podjęte przez Powiat Łaski działania, w związku z zagrożeniem wykonywania ustawowych zadań Powiatu z uwagi na planowane przejęcie zobowiązań SPZOZ, z chwilą przekształcenia tego podmiotu w spółkę, są uwarunkowane spełnieniem łącznie wszystkich wskazanych wyżej 5 założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu. Wskazać należy, że wykonanie budżetu danego roku, zarówno w zakresie osiągniętej nadwyżki operacyjnej jak i dochodów ze sprzedaży majątku odniesionych do dochodów budżetu, stanowi podstawowy element reguły wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w oparciu o którą wyliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego spłatą długu począwszy 2014 roku. W związku z tym przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu założenia należy ocenić jako wieloaspektowe bowiem łączne ich spełnienie spowoduje, iż uzyskany zostanie zakładany poziom nadwyżek operacyjnych, a wysokość obciążenia budżetu spłatą długu obejmować będzie zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wydatków wynikających z poręczenia jedynie wobec Nordea Bank Polska S.A.

3. W konsekwencji, jak wynika z niniejszego raportu, podstawą przyjętego montażu finansowego jest uzyskanie przez Powiat pozytywnych decyzji zarówno w kwestii udzielenia pożyczki z budżetu państwa w wysokości 29.000.000 zł, jak również pełnego wykonania pozostałych założeń prognozy.
4. Zakładając, że przyjęty przez organy Powiatu montaż finansowy zostanie zrealizowany w każdym aspekcie, to w najbliższych latach, Powiat będzie w stanie wygenerować środki własne potrzebne do spłaty zadłużenia wynikającego z przejmowanego długu, w tym spłaty pożyczki z budżetu państwa.
5. Przeprowadzona przez Izbę na potrzeby opracowania niniejszego raportu symulacja (Załącznik Nr 2), w której przyjęto spłatę kapitału głównego w wielkościach takich jak wynikają z wieloletniej prognozy finansowej, przy założeniu zaciągnięcia przez Powiat w banku (np. BGK) kredytu w wysokości 29.000.000 zł z oprocentowaniem w wysokości 6,5% oraz zaangażowaniem nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości 703.167 zł, jak również zmian w planowanej wysokości wydatków majątkowych w latach 2013-2016 wskazuje, że:
 - reguła wynikająca z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych będzie spełniona w latach 2015-2018, z uwagi na regulację wynikającą z art. 36 ustawy,
 - w roku 2014 oraz w latach 2019 – 2021 obciążenie budżetu Powiatu spłatą długu doprowadzi do niespełnienia wskaźnika z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z uwagi na wzrost wydatków związanych z obsługą zaciąganego w banku kredytu,
 - w pozostałych latach, tj. od 2022 roku do 2028 roku zasady określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w zakresie obciążenia budżetu jednostki samorządu spłatą długu zostaną zachowane.

Z uwagi na regulację wynikającą z art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa w takim kształcie, tj. zawierająca prognozę kwoty długu wynikającą z przeprowadzonej symulacji, wskazuje na niespełnienie przez Powiat wskaźnika spłaty długu w roku 2014 oraz w latach 2019-2021, nie mogłaby być zatem uznana za zgodną z obowiązującym prawem.

W związku z powyższym, mając na względzie montaż finansowy przyjęty w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu, pożyczka z budżetu Państwa jest podstawowym elementem powodzenia realizacji założeń przyjętych w programie naprawczym i wieloletniej prognozie finansowej Powiatu na lata 2013-2028.

6. Wykaz załączników

- | | |
|----------------|--|
| Załącznik Nr 1 | Wykonanie budżetów w latach 2009-2012 oraz wieloletnia prognoza finansowa powiatu łaskiego na lata 2013-2028 (wg uchwały nr XXXII/275/13 z dnia 30 kwietnia 2013 roku) |
| Załącznik Nr 2 | Symulacja spłaty kredytu w wysokości 29.000.000 zł zaciągniętego w banku z oprocentowaniem stałym w wysokości 6,5% |