



Uchwała Nr 9/WPF/2019  
Składu Orzekającego Nr 10  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy  
z dnia 9.12.2019 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym projekcie uchwały w sprawie uchwalenia  
Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rypińskiego

Skład Orzekający Nr 10 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w osobach:

Przewodniczący - Jan Sieklucki  
Członkowie: - Halina Strzelecka  
- Elżbieta Osińska

działając na podstawie art.19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), a także Zarządzenia Nr 16/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 października 2019 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania, po analizie projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rypińskiego na lata 2019 – 2024 uchwalili, co następuje :

§ 1

Zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rypińskiego na lata 2020 – 2024.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji przez Starostę Powiatu Rypińskiego w Biuletynie Informacji Publicznej.

Uzasadnienie

Zarząd Powiatu w Rypinie spełniając wymogi określone art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), zwana dalej: „ustawą” przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku - w terminie określonym przepisami prawa, projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rypińskiego na lata 2020 – 2024 (dalej: WPF), celem zaopiniowania.

Z zapisów uchwały wynika, że wejdzie ona w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku i z tym dniem utraci moc uchwała w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rypińskiego na lata 2019-2022 podjęta przez Radę Powiatu w Rypinie w dniu 20 grudnia 2018 roku z późniejszymi zmianami. Termin wejścia w życie uchwały określono prawidłowo, o ile zostanie ona podjęta w 2019 roku.

Skład Orzekający dokonał analizy projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rypińskiego wraz z prognozą kwoty długu oraz wykazem przedsięwzięć realizowanych w latach 2020 – 2023.

Zdaniem Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy. Występuje zgodność czasokresu na jaki sporządzono WPF z czasem realizacji przedsięwzięć.

Z projektu wynika, że prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ustawy.

Zgodnie z art. 229 ustawy wartości przyjęte w projekcie WPF w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów są zgodne z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2020 rok.

W związku z udzielonym w 2019 roku poręczeniem kredytu dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Rypinie w kwocie 3 miliony złotych (wraz z należnymi odsetkami) w latach spłaty kredytu (2019 – 2024) w wydatkach Powiatu zaplanowano środki z tytułu poręczenia i gwarancji.

Projekt uchwały w sprawie uchwalenia WPF zawiera upoważnienia do zaciągania zobowiązań. Skład dokonał weryfikacji upoważnień z projektu uchwały w sprawie WPF z upoważnieniami w kontekście zapisów projektu uchwały budżetowej. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy finansach publicznych.

Została zachowana zasada zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, wynikająca z art. 242 ustawy. Należy nadmienić, że zasada ta obowiązuje zarówno w odniesieniu do planowanego budżetu jak i wykonanego budżetu na koniec roku, tj. wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe, niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Kwota zaciąganego długu nie może wynikać z wartości niedoboru planowanych i posiadanych środków finansowych przeznaczonych na wydatki bieżące. Ogólną granicę zaciąganego długu stanowić będzie kwota brakująca do sfinansowania wydatków majątkowych. Przychody i rozchody stanowią konsekwencję planowanych lub prognozowanych dochodów i wydatków.

Na dzień formułowania opinii Powiat nie posiada zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. W prognozie finansowej roku 2021 zaplanowano zaciągnięcie kredytu/pożyczki w kwocie 2.000.000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu w budżecie Powiatu.

Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (art. 89 ust. 1 pkt 2 ) i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emitować papiery wartościowe oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (art. 89 ust. 1 pkt 3).

Z prognozy wynika, że Powiat w 2021 roku planuje deficyt budżetu w wysokości 878.886,00 zł. Po stronie rozchodów nie planuje się spłaty kredytów i pożyczek. W związku z tym, w ocenie Składu brak podstaw prawnych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w wysokości 2.000.000,00 zł. Zgodnie z ww. przepisami w 2021 roku Powiat może zaplanować zaciągnięcie kredytu lub pożyczki tylko w kwocie planowanego deficytu, tj. w wysokości 878.886,00 zł.

Ponadto Powiat w 2022 roku planuje deficyt budżetowy w wysokości 99.952,00 zł, który zakłada sfinansować przychodami z tytułu wolnych środków, o których mowa art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Wolne środki stanowią nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – a więc nie są kategorią środków, którą można z wyprzedzeniem precyzyjnie zaplanować, gdyż ich kwota wynika z wycień na podstawie bilansu. Mając powyższe na uwadze w prognozie finansowej w latach 2022 – 2023 nie należy planować wolnych środków gdyż w chwili obecnej nie są one znane (a być może w ogóle nie wystąpią).

Powyższe nieprawidłowości należy wyeliminować podejmując uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Przedmiotem opiniowania jest prognoza kwoty długu, powiązana kwotowo z planowanymi wielkościami budżetowymi i danymi z WPF w zakresie wyników budżetów oraz przychodów i rozchodów w kolejnych latach. Z przedłożonej prognozy wynika, że w latach 2020 – 2024 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy. Skład Orzekający podkreśla jednak, że ustawowe relacje zostaną spełnione przy założeniu, że sporządzone na lata przyszłe prognozy okażą się realne.

Przy powyższym należy przypomnieć, iż zgodnie z dyspozycją art. 243 ust. 2 pkt ustawy, dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych - wartości wykonane za ten rok, z tym, że do obliczenia relacji dla poprzednich sześciu lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. W związku z powyższym relacja wyliczona w oparciu o faktycznie wykonane wielkości może zmienić rzeczywiste możliwości Powiatu w zakresie spłaty zobowiązań, które mogą być wówczas inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane. Stąd mieć należy na uwadze, że wykazane w prognozie wielkości mogą ulec zmianie.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy WPF „powinna być realistyczna”, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający zwrócił również uwagę na realizację WPF w ujęciu formalnym (zgodność z prawem) i realizację źródeł finansowania (kryterium realności przyjętych wartości), wykazanych w WPF (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2020) w kontekście wykonania lat poprzednich. W tym zakresie Skład Orzekający ma wątpliwości czy przewidywania w zakresie objętym wieloletnią prognozą zawierają wszystkie zadania i okoliczności mające wpływ na

długoterminowe zobowiązania Powiatu. Skład wskazuje, że Powiat Rypiński jest podmiotem tworzącym Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Rypinie (dalej SP ZOZ w Rypinie lub Szpital). W WPF i objaśnieniach brak odniesienia do obecnej sytuacji ekonomiczno – finansowej Szpitala.

Rada Powiatu w Rypinie uchwałą Nr XI/119/2019 z dnia 13 listopada 2019 roku zatwierdziła Program Naprawczy SP ZOZ w Rypinie. Z Raportu tego wynika, że aktualnie Szpital utracił zdolność obsługi zadłużenia i spłaty zobowiązań i tym samym nie posiada zdolności kredytowej. Obecnie jednostka nie dysponuje realnymi środkami pozwalającymi bilansować działalność finansową. Sytuacja taka zagraża bezpieczeństwu jednostki i wymaga podjęcia dynamicznych działań w celu poprawy kondycji finansowej jednostki.

Istotny wpływ na sytuację ekonomiczno – finansową Szpitala w 2019 roku i latach następnych ma spłata zaciągniętych zobowiązań i koszty obsługi zadłużenia. Spłata zaciągniętych zobowiązań dodatkowo obciąża koszty działalności Szpitala, które przewyższają przychody.

Również wobec trudnej sytuacji finansowej Szpitala, eskalacji roszczeń płacowych i wzrostu kosztów utrzymania wątpliwym staje się realizacja działań inwestycyjnych i dalszy rozwój Szpitala.

W Programie naprawczym Szpitala podstawą określenia prognozowanych przychodów i kosztów jest plan finansowy na 2019 r. W prognozie sytuacji ekonomiczno – finansowej Szpitala na okres 2019 – 2021 po uwzględnieniu amortyzacji założono uzyskanie straty.

W planie finansowym Szpitala na 2019 rok zaplanowano przychody w wysokości 37.847.633,32 zł. W I półroczu 2019 roku przychody te zrealizowano w wysokości 18.744.873,81 zł co stanowi 49,5 % planu.

W planie finansowym na 2019 roku wartość zaplanowanych kosztów przyjęto w wysokości 43.485.402,49 zł. W I półroczu br. koszty te wykonano w kwocie 21.381.647,08 zł, co stanowi 49,2 %. Osiągnięty za ten okres przez Szpital poziom przychodów i poziom poniesionych kosztów generuje ujemny wynik finansowy w wysokości (-) 2.636.773,27 zł, przy planowanym na 2019 roku ujemnym wyniku finansowym w wysokości (-) 5.637.769,17 zł.

Ze sprawozdania Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec III kwartału 2019 roku wynika, że zadłużenie Szpitala ogółem wyniosło 6.088.929,03 zł, w tym: z tytułów kredytów i pożyczek 4.068.848,86 zł i z tytułu zobowiązań wymagalnych 2.020.080,17 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że nieterminowe regulowanie przez Szpital zobowiązań wynikających z dostawy towarów i usług oraz polis narusza dyspozycję art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i świadczy o braku płynności finansowej, która jest głównym zagrożeniem dla Szpitala.

Zdaniem Składu Orzekającego, przedstawione dane finansowe Szpitala uzasadniają wniosek, iż Szpital nie będzie dysponować środkami na samodzielne pokrycie straty netto za rok 2019.

Z Programu naprawczego wynika, że działania naprawcze będą się koncentrowały głównie w obszarze organizacji Szpitala, w tym organizacji kadr, obszarze usług medycznych jak również obszarze finansowym, w tym działań w zakresie redukcji kosztów i zwiększenia przychodów jednostki. Brane są również pod uwagę działania dotyczące przekształceń w obszarze wewnętrznym jednostki, tj. utworzenia spółki prawa handlowego spółki z o.o. i powołanie podmiotu zarządczego.

W przypadku przekształcenia SP ZOZ w Rypinie w spółkę Powiat Rypiński będzie zobowiązany do przejścia i spłaty zobowiązań Szpitala. W projekcie budżetu i Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Rypińskiego na 2020 rok (i lata następne) brak odniesienia do sytuacji finansowej i przyszłości Szpitala.

Zgodnie z przepisami art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r, poz. 2190 z późn. zm.) jeżeli Szpital nie pokryje straty netto we własnym zakresie to do tego zobowiązany jest organ tworzący, czyli Powiat Rypiński. Skład Orzekający podkreśla, iż środki przeznaczone na pokrycie straty Szpitala przez Powiat są wydatkami bieżącymi budżetu, które zgodnie z zasadą równoważenia wydatków bieżących, określoną w art. 242 ustawy o finansach publicznych, nie mogą być wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Należy również podkreślić, że w przypadku konieczności przejścia przez Powiat zobowiązań Szpitala istnieje zagrożenie naruszenia przepisu 243 ustawy o finansach publicznych. Niespełnienie wymogów zawartych w tych przepisach skutkować będzie niemożnością uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego budżetu w latach następnych i w konsekwencji koniecznością opracowania i wdrożenia programu postępowania naprawczego Powiatu.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w szczególności zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, Skład Orzekający orzekł jak w sentencji uchwały.

*Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.*

Przewodniczący Składu Orzekającego  
Jan Sieklucki  
Członek Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

