

Uchwała Nr 12/S/2019
Składu Orzekającego Nr 10
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 12 kwietnia 2019 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Rypińskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok.

Skład Orzekający Nr 10 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, wyznaczony Zarządzeniem Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania, w osobach:

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

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

postanowił:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** przedłożone przez Zarząd Powiatu Rypińskiego sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia Powiatu.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania, stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Powiatu Rypińskiego za 2018 rok, zawierające sprawozdania statystyczne wraz z częścią opisową i tabelaryczną oraz informację o stanie mienia Powiatu.

Skład Orzekający Nr 10 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonał analizy i oceny przedłożonych przez Zarząd Powiatu materiałów pod względem formalno-prawnym i merytorycznym w powiązaniu z budżetem po zmianach, z uwzględnieniem kompetencji Zarządu. Skład Orzekający stwierdził, że:

- I. Zarząd Powiatu Rypińskiego w ustawowym terminie przedłożył Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok. Nie stwierdzono nieprawidłowości oraz rozbieżności danych liczbowych wykazanych w poszczególnych sprawozdaniach.

Sprawozdania budżetowe za 2018 rok, zgodnie z wymogami określonymi w:

- ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - zwanej dalej „u.f.p”,
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r., w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) oraz
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109),

zostały sporządzone i przedłożone z zachowaniem obowiązujących terminów oraz podpisane przez upoważnione osoby. Dane liczbowe ujęte w poszczególnych sprawozdaniach zachowują zgodność rachunkową. Wykazane wielkości w zakresie planu dochodów i wydatków budżetowych są zgodne z wielkościami wynikającymi z przedłożonych RIO uchwał: uchwały budżetowej na 2018 rok oraz uchwał zmieniających budżet.

- II. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

1. Część opisowa informacji uzupełnia dane liczbowe zawarte w sprawozdaniach, zawiera informację o wykonanych dochodach i wydatkach budżetu oraz przychodach i rozchodach. Przedstawia przebieg realizacji budżetu za 2018 rok, omawia realizację dochodów wg poszczególnych źródeł i działów. Informuje Radnych o przedsięwzięciach, jakie organ wykonawczy podjął celem pełnej realizacji źródeł dochodów. Nawiązuje do zadań rzeczowych wynikających z uchwalonego budżetu oraz wyjaśnia przyczyny występujących odchyleń od przyjętego w budżecie planu dochodów i wydatków.
2. Załączniki przedstawione w postaci tabelarycznej zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań budżetowych Powiatu oraz wykonania planów finansowych jednostek budżetowych. W zestawieniach tych przedstawiono wykonanie: dochodów, wydatków, zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, przychodów i rozchodów, wydatków majątkowych, dochodów i wydatków z zakresu ochrony środowiska, wykonania dotacji.

W zakresie dochodów i wydatków tabele obejmują kwotowe i procentowe ich wykonanie w szczególności dział, rozdział paragraf.

- III. Badając pod względem merytorycznym przedłożone dokumenty będące podstawą analizy wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok, Skład Orzekający stwierdza, że dane liczbowe prezentowane w informacji opisowej są zgodne ze sprawozdaniami budżetowymi przedłożonymi Izbie.

Z przedłożonych dokumentów i analizy danych finansowych wynika, że:

1. W wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego przez Radę i Zarząd Powiatu, budżet Powiatu Rypińskiego na 2018 rok uchwalono po stronie dochodów w wysokości 56.233.262,37 zł, po stronie wydatków w wysokości 56.455.507,37 zł z planowanym deficytem budżetowym w kwocie 222.245,00 zł.
2. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 roku budżet ten po stronie dochodów został wykonany w wysokości 52.144.283,35 zł, tj. 92,7 % planu, w tym dochody bieżące w kwocie 47.441.262,08 zł co stanowi 93,5 % planu, dochody majątkowe w kwocie 4.703.021,27 zł co stanowi 85,6 % planu.
Natomiast plan wydatków zrealizowano w wysokości 50.112.451,13 zł, co stanowi 88,8 % planu, w tym wydatki bieżące w kwocie 45.530.326,89 zł, co stanowi 89,1 % planu, wydatki majątkowe w kwocie 4.582.124,24 zł, co stanowi 85,9 % planu.
Za okres objęty oceną Powiat uzyskał dodatni wynik finansowy w wysokości 2.031.832,22 zł przy planowanym deficycie budżetowym w kwocie 222.245,00 zł.
3. Przychody wykonano w wysokości 1.725.767,13 zł z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, a rozchody w wysokości 1.503.522,00 zł, w tym na udzielnie pożyczki 700.000,00 zł i na inne cele 803.522 zł.
4. Analiza dochodów budżetowych wskazuje, że ich struktura i poziom realizacji przedstawia się następująco:
 - dochody własne w budżecie stanowiły 26,7 %, wykonane w 102,7 %,
 - dotacje celowe w budżecie stanowiły 27,8 %, wykonane w 76,5 %,
 - subwencja w budżecie stanowiła 45,5 %, wykonana w 100,0 %.
5. Realizacja dochodów w układzie poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej wskazuje, że ich wykonanie kształtowało się w granicach przeciętnego wskaźnika wykonania planu.
6. Na podstawie sprawozdania Rb-N „Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych” stwierdzono, iż na dzień 31 grudnia 2018 roku należności wymagalne wyniosły 1.544.063,14 zł i zwiększyły się w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego.
7. Osiągnięte dochody miały bezpośredni wpływ na wielkość realizowanych wydatków budżetowych. W układzie poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej realizacja wydatków w większości nie odbiegała od przeciętnego wskaźnika wykonania planu. W strukturze zrealizowanych wydatków najwięcej środków budżetowych zaangażowano na realizację zadań w zakresie: oświaty i wychowania, pomocy społecznej i administracji publicznej.

Z danych wykazanych w opiniowanym sprawozdaniu i danych zaprezentowanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S, wg stanu na koniec 2018 roku wynika, iż wykonane wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie przekraczają wielkości planowanych.

Z danych zawartych w informacji o stopniu realizacji przedsięwzięć wieloletnich wynika, że na wydatki bieżące Powiat przeznaczył 90,9 % środków budżetowych, pozostałe 9,1 % na wydatki majątkowe. W stosunku do zaplanowanych wielkości wydatki bieżące zrealizowano w 89,1 %, a wydatki majątkowe w 85,9 %. Wydatki na inwestycje zostały przeznaczone na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych związanych w szczególności z infrastrukturą i poprawą warunków bytowych ludności. Stopień finansowego wykonania nakładów inwestycyjnych na poszczególnych zadaniach oraz przyczyny odchylenia od przeciętnego wskaźnika realizacji budżetu zostały omówione w części opisowej sprawozdania.

Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie budżetu 2018 roku jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu. Z przedłożonych sprawozdań wynika, że wskaźnik jednoroczny zakładany na koniec trzeciego kwartału 2018 roku na poziomie (-) 1,62 % wykonany został na poziomie wyższym, tj. 3,70 %. Wykonane w 2018 roku dochody bieżące są wyższe od wykonanych wydatków bieżących. Za okres objęty oceną Powiat osiągnął nadwyżkę operacyjną (*różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi*) w kwocie 1.910.935,19 zł, przy planowanej w wysokości (-) 377.692,00 zł. Została więc zachowana zasada zrównoważenia budżetu w zakresie dochodów i wydatków bieżących, wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

8. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych wynika wg stanu na koniec IV kwartału 2018 roku wynika, że na koniec analizowanego okresu zadłużenie Powiatu wyniosło 1.672,62 zł, co stanowi 0,01 % dochodów wykonanych. Na koniec okresu sprawozdawczego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Spłata rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami jest niższa od limitu określonego art. 243 u.f.p.
9. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej i samorządowej były realizowane w ramach otrzymanych środków z budżetu państwa i budżetów samorządowych. Powiat w okresie objętym oceną zrealizował dochody budżetu państwa osiągnięte na zadaniach zleconych.

III. Przedłożona Informacja o stanie mienia Powiatu została opracowana zgodnie z wymogami określonymi art. 267 ust. 1 pkt 3 u.f.p. Wykaz mienia na dzień 31 grudnia 2018 rok zawiera informacje o przysługujących powiatowi prawach własności oraz innych prawach majątkowych jak również dane o zmianach w stanie mienia.

V. Do „Sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Rypińskiego za 2018 rok” dołączono dane dotyczące wykonania planu finansowego za 2018 rok Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Rypinie (dalej: Szpital), dla którego Powiat Rypiński jest podmiotem tworzącym. Dane te przedstawiają m. in. wynik z działalności oraz stan należności i zobowiązań. Z informacji zawartych w sprawozdaniu wynika, że na planowany w 2018 roku dodatni wynik finansowy w wysokości 43.105,49 zł Szpital osiągnął ujemny wynik finansowy w wysokości (-) 5.815.029,77 zł. Ze sprawozdania Rb-Z kwartalnego sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2018 roku wynika, że zadłużenie Szpitala zaliczane do tytułów dłużnych na koniec roku wyniosło 4.591.062,15 zł.

Skład Orzekający dokonując oceny Sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Rypińskiego za 2018 rok nie wnosi uwag w zakresie wykonania budżetu Powiatu wskazuje, jednak, że sytuację finansową samorządu należy rozpatrywać w powiązaniu z obowiązkami właścicielskimi wobec Szpitala, którego sytuacja drastycznie się pogorszyła. Zdaniem Składu Orzekającego, przedstawione dane finansowe Szpitala uzasadniają wniosek, iż Szpital nie będzie dysponować środkami na samodzielne pokrycie straty netto za rok 2018. 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 przejęcia 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.

Skład Orzekający informuje również, że z dniem 1 stycznia 2019 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2018 r, poz. 2500), które wprowadzają istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a terminy zastosowania poszczególnych zmienionych przepisów określono w art. 7-10 tej ustawy. W ustawie wyeliminowano z indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydłużono z 3 do 7 lat okres, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia. Ustawa umożliwia także spłatę istniejącego zadłużenia JST nowym długiem, o niższych kosztach

obsługi oraz wcześniejszą spłatę zadłużenia z własnych środków finansowych, także wolnych środków z tytułu rozliczenia zaciągniętych zobowiązań.

Limitem spłaty zadłużenia będą objęte nie tylko odsetki od zobowiązań dłużnych, ale wszystkie wydatki na obsługę długu JST, m.in.; prowizje w związku z udzieleniem kredytu czy pożyczki.

Ponadto ustawą tą doprecyzowano regulacje dotyczące klasyfikowania tytułów dłużnych o inne nienazwane zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umowy kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (art. 72 ust. 1a).

(W ocenie Składu Orzekającego przedłożone przez Zarząd Powiatu Rypińskiego sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok spełnia wymogi określone w art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych.)

Zaznacza się, że niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych dokumentów i dotyczy formalno-prawnych aspektów wykonania budżetu. Nie może być zatem uważana za opinię obejmującą wszechstronną ocenę działalności finansowej Powiatu.

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający postanowił zaopiniować jak w sentencji uchwały.

Od opinii zawartej w niniejszej uchwale przysługuje 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