Uchwała Nr 3/P/2016
Składu Orzekającego Nr 5
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 24 listopada 2016 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2017 rok Miasta Grudziądza

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r., poz.1870), Zarządzenia Nr 3/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Członkowie:

Halina Paszkowska - Członek Kolegium RIO

Piotr Wasiak - Członek Kolegium RIO

opiniuje negatywnie

projekt budżetu Miasta Grudziądza na 2017 rok

Uzasadnienie

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U z 2016r., poz. 1870) – zwanej dalej uofp. Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu w terminie.

Projekt uchwały budżetowej został przedłożony Radzie Miejskiej na podstawie Zarządzenia Nr 446/16 Prezydenta Grudziądza z dnia 15 listopada 2016 r. Na podstawie art. 211 ust. 5 uofp projekt uchwały składa się z budżetu i załączników, spełnia normy regulujące zakres merytoryczny zadań finansowych i szczegółowość budżetu samorządu, określone w art. 212 ust. 1 uofp.

I.

1. Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 1 uofp uchwała budżetowa określa planowane dochody budżetowe miasta z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych.

   Dochody zaplanowano w kwocie 499 042 304 zł, w tym:

   - bieżące 480 244 982 zł,
   - majątkowe 18 797 322 zł.,

2. Po stronie planu, dochody zostały przyjęte w pełnej szczegółowości, co spełnia wymogi art. 235 uofp., uwzględnione zostały źródła dochodów własnych, w tym wpływy z podatków i opłat.

   Dotacje celowe pochodzą z budżetu państwa i są przeznaczone na zadania zlecone i własne oraz z jednostek samorządy terytorialnego na zadania realizowane w ramach porozumień.

   Kwoty planowanej subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów w piśmie Nr ST3.4750.31.2016 z dnia 10 października 2016 r. oraz Nr ST8.4750.1.2016 z dnia 11 października 2016 r.

Dochody majątkowe pochodzą ze sprzedaży majątku, dotacji, środków przeznaczonych na inwestycje i dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Dochody ze sprzedaży majątku zostały zaplanowane w kwocie 5 000 000 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że wpływy ze sprzedaży majątku mają znaczący wpływ na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 uofp. Ze sprawozdania RB-27s za III kwartały 2016 roku wynika, że Miasto planowało dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 4 031 455 zł a osiągnęło w wysokości 1 077 543 zł. Planowanie dochodów ze sprzedaży majątku powinno odbywać się z uwzględnieniem istniejących na rynku możliwości zbycia nieruchomości.

W 2016 roku Miasto zaplanowało środki na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 pkt 1 ust. 2 i 3 uofp tj. 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, inne niż wymienione w pkt 2.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w załączniku Nr 1 do projektu uchwały.

II.

1. Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 2 uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu miasto z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych.

   Wydatki zaplanowano w kwocie 515 765 672 zł, w tym:

- bieżące 459 049 648 zł,
- majątkowe 56 716 024 zł.,

2. W planie wydatków, wydatki zostały ujęte w pełnej szczegółowości, co spełnia wymogi art. 236 uofp

   W zaplanowanych wydatkach ogółem, wydatki bieżące stanowią 89,0% wydatków ogółem, natomiast wydatki majątkowe stanowią 11,0% wydatków ogółem.

W planie wydatków bieżących uwzględniono:

- wydatki jednostek budżetowych na wynagrodzenia i składki od nich naliczone
- wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań

  Zgodnie z treścią art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.) w budżecie zostały wyodrębnione środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

  Dochody za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w całości zostały przeznaczone na wydatki związane z walką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

  Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w pełni pokrywają wydatki związane z ochroną środowiska.

  Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
- dotacje podmiotowe, przedmiotowe i celowe z budżetu

  Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto zarówno po stronie dochodów jak i wydatków dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Wielkość tych dotacji jest zgodna z planem finansowym stanowiącym załącznik Nr 3 i 4

  Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu Miasta sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 uofp.

  Realizację zadań kultury zabezpieczono w budżecie poprzez dotację podmiotową dla samorządowych instytucji kultury.
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. 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, inne niż wymienione w pkt 2., w części związanej z realizacją zadań jst
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jst, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- obsługę długu jst

W budżecie planuje się utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 3 000 000 zł, stanowiącej 0,6% planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto jst utworzyła rezerwę celową w wysokości 7 400 000 zł, która nie przekroczyła granicy określonej w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 1,4% planowanych wydatków. Z kwoty tej wyodrębniono rezerwę w wysokości 1 400 000 zł. z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Rezerwa ta stanowi 0,5% planowanych wydatków budżetu pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co jest zgodne z art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 z późn. zm.)

W projekcie budżetu Miasta Grudziądza na 2017 rok spełniony został wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące. Planowana nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między bieżącymi dochodami i wydatkami wynosi 21 195 334 zł.

W planie wydatków majątkowych wyodrębniono:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. 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, inne niż wymienione w pkt 2.
- zakupy i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego

Wykazane środki na realizację zadań majątkowych są zgodne z danymi zawartymi w planie finansowym zadań inwestycyjnych i majątkowych (zał. Nr 6 projektu). Kwota przeznaczona na cele inwestycyjne wynosi 48 216 024 zł.

Miasto nie ujęło w projekcie budżetu wydatków na pokrycie w całości straty finansowej Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Wł. Biegańskiego w Grudziądzu za 2015 rok. Zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r, poz. 618) podmiot tworzący jest zobowiązany w terminie:

- 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć straty netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta przez spzoz, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji w terminie
- 12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydania rozporządzenia, zarządzenia albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej- jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta przez podmiot tworzący oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

Regionalny Szpital Specjalistyczny im. dr. Wł. Biegańskiego w Grudziądzu na koniec roku 2015 osiągnął ujemny wynik bez amortyzacji w wysokości 42 896 026 zł. W budżecie roku 2016 po zmianach (stan na dzień 28 września 2016 r.) zaplanowano wydatek w dziale 851 „Ochrona zdrowia", rozdziale 85111 „Szpitale ogólne", paragraf 4160 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych" w kwocie 27 190 575 zł, z której 19 647 423 zł. stanowi wydatek na pokrycie ujemnego wyniku finansowego z 2014 rok. Do pokrycia w pełni straty za 2015 rok Miastu pozostała kwota 35.352.874 zł, którą zgodnie z terminem ustawowym organ tworzący winien przekazać do końca marca 2017 roku.

Jak wynika z objaśnień załączonych do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Grudziądza na lata 2017-2031 i zapisów opiniowanego projektu budżetu, Miasto w 2017 roku nie zabezpieczyło środków na ten cel uznając, że Szpital sam pokryje stratę w tej części z dodatniego wyniku finansowego za 2016 rok, który ma zostać wygenerowany w wyniku planowanej restrukturyzacji Szpitala. Stwierdzenia te nie zostały poparte dokumentami wymaganymi do przeprowadzenia restrukturyzacji polegającej na zwrocie spółce komunalnej, jako właścicielowi nieruchomości, nakładów inwestycyjnych poniesionych przez Szpital na nieruchomościach stanowiących jej własność po rozwiązaniu roszczeń oraz przejęciem pozostałego długu Szpitala finansującego te inwestycje wraz z zobowiązaniem dokapitalizowania spółki. Ponadto należy wskazać, że w obecnej sytuacji finansowej Szpital nie dysponuje środkami na samodzielne pokrycie straty netto za 2015 rok, strata netto po uwzględnieniu amortyzacji za I półrocze 2016 roku wyniosła 16 698 020 zł przy planowanej rocznej w kwocie 18 384 700 zł. (tj. 90,8% planu rocznego). W tej sytuacji brak jest podstaw faktycznych i prawnych do uznania, że Szpital osiągnie na koniec 2016 roku zysk i we własnym zakresie pokryje stratę a w konsekwencji zwolni organ tworzący z obowiązków jej pokrycia w myśl art. 59 ust 2

ustawy o działalności leczniczej. Prezydent Grudziądza opierając się na błędnych założeniach nie zabezpieczył w projekcie środków na realizację zadania z ochrony zdrowia i naruszył przepisy art. 216 ust. 2 pkt 1 uofp, zgodnie z którymi wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązek realizacji tego zadania wynika z przytoczonych wcześniej przepisów ustawy o działalności leczniczej.

W projekcie budżetu na 2017 rok zaplanowano dochody bieżące w kwocie 480 244 982 zł i wydatki bieżące w kwocie 459 049 648 zł. Nadwyżka operacyjna stanowiąca różnicę miedzy tymi wielkościami wynosi 21 195 334zł. Wykonanie obowiązku polegającego na wprowadzeniu do budżetu wydatków bieżących w kwocie 35 352 874 zł na pokrycie straty Szpitala przy zachowaniu dotychczasowej wielkości planowanych dochodów i wydatków spowoduje powstanie deficytu operacyjnego i doprowadzi do naruszenia przepisów art. 242 ust. 1 uofp, zgodnie z którym organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku budżetu wynikającą z rozliczeń zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Miasto Grudziądz na dzień przedłożenia projektu posiada wolne środki, o których mowa w art. 216 ust 2 pkt 6 uofp w kwocie 509 251 zł. Niespełnienie wymogu równoważenia budżetu w części bieżącej będzie wymagało opracowania i uchwalenia programu naprawczego, który w konsekwencji ograniczy w myśl art. 240 a ust. 5 - 7 uofp w znacznym stopniu wykonywany zakres zadań własnych, zahamuje rozwój miasta i w istotny sposób pogorszy jego wyniki finansowe .

III.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 uofp miasto ustaliło wynik budżetu stanowiący deficyt w wysokości 16 723 368 zł, który planuje pokryć przychodami ze sprzedaży innych papierów wartościowych. Uwagi co do realności planowanego deficytu i możliwości jego sfinansowania, Skład Orzekający zawarł w Uchwale Nr 3/Dpr/2016 w sprawie wydania opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Grudziądza

Skład Orzekający uznał, że przedłożony przez Prezydenta projekt budżetu w sposób rażący narusza art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

w związku z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. W tej sytuacji finansowej Miasta, Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania analizy zapisów budżetu pod katem zabezpieczenia środków na wszystkie ustawowe zadania samorządu z jednoczesnym zachowaniem przepisów działu V ustawy o finansach publicznych.

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.

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
mgr Aleksandra Kwiatkowska