Elektronicznie podpisany przez:
Aleksandra Kwiatkowska
dnia 26 kwietnia 2018 r.

Uchwała Nr 17/S/2018
Składu Orzekającego Nr 5
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 26 kwietnia 2018 roku

w sprawie : wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Grudziądza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia Miasta

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 267 ust. 3 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz Zarządzenia Nr 2/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący Składu:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Członkowie Składu:

Robert Pawlicki - Członek Kolegium RIO

Piotr Wasiak - Członek Kolegium RIO

po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta Grudziądza za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia Miasta postanowił zaopiniować jak niżej

Uzasadnienie

Prezydent Grudziądza wykonując dyspozycję art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), przedłożył w terminie Regionalnej Izbie Obrachunkowej, sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki za 2017 rok.

Biorąc pod uwagę powyższe sprawozdanie jak i sprawozdania budżetowe obrazujące realizację dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetu miasta, dotacji i wydatków z wykonania zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań realizowanych w ramach porozumień, Skład Orzekający stwierdza, co następuje:

1. Rada Miejska zatwierdziła budżet na 2017 r. po stronie dochodów w wysokości 499 042 304 zł i po stronie wydatków w wysokości 515 765 672 zł, czyli z planowanym deficytem budżetowym w kwocie 16 723 368 zł.
W wyniku zmian dokonanych w budżecie w ciągu roku budżet na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniósł:
- po stronie dochodów 520 061 841 zł,
- po stronie wydatków 535 153 770 zł,
- planowany deficyt 15 091 929 zł.

Deficyt ten planowano sfinansować środkami pochodzącymi z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
Powyższe wielkości budżetowe zarówno po stronie planu jak i wykonania są zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań o symbolu Rb-NDS, Rb-27S i Rb-28S.

2. W 2017 roku Miasto uzyskało dochody w kwocie 526 620 277 zł, z czego dochody majątkowe wyniosły 9 592 294 zł, tj. 1,8% dochodów ogółem. Plan dochodów ogółem zrealizowano w 101,3%, w tym dochodów bieżących 101,1% oraz dochodów majątkowych 107,9%.
W okresie sprawozdawczym Miasto otrzymało środki z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 839 679 zł., przy zakładanym planie – 1 583 637 zł. Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 4 918 239 zł. a zostały zrealizowane w kwocie 6 221 720 zł., co stanowi 126,5% planu.
W sprawozdaniu omówiono wykonanie dochodów z poszczególnych źródeł.

W strukturze dochodów stosunkowo duży udział miały subwencje z budżetu państwa, które łącznie stanowiły 29,5% planowanych dochodów ogółem po zmianach oraz dochody własne, stanowiące 42,7% planowanych dochodów. Dotacje celowe w planie dochodów stanowiły natomiast 27,8%.

Realizacja dochodów za 2017 rok w stosunku do wielkości planu rocznego według źródeł wpływu przedstawia się następująco:
- dochody własne 103,6%,
- subwencja ogólna 100,0%,
- dotacje celowe 99,0%

Dochody własne zostały zrealizowane w kwocie 230 262 347 zł., w tym do najwyżej wykonanych należą:

- podatek od nieruchomości 54 810 844 zł, tj. 110,9% planu
- udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych 91 022 977 zł, tj. 102,3% planu
- podatek od środków transportowych 1 543 693 zł, tj. 101,9% planu
- opłata komunikacyjna 1 486 368 zł, tj. 99,1% planu
- podatek od czynności cywilno-prawnych 7 985 073 zł, tj. 104,4% planu
- wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst 18 823 823 zł, tj. 96,8% planu

Ze sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonego na koniec 2017 roku stan należności wymagalnych wyniósł 34 073 796 zł, co stanowi 6,5% wykonanych dochodów. Skład Orzekający zauważa wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 2 179 698 zł.
Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 rok, wynika, że jednostka podejmowała działania w celu ściągnięcia należności wymagalnych poprzez wysyłanie upomnień do dłużników oraz wystawianie tytułów wykonawczych.

Środki z tytułu subwencji ogólnej wpłynęły do budżetu Miasta w wysokości 153 382 215 zł., w tym z tytułu subwencji oświatowej 122 683 870 zł. Wskaźnik procentowy wykonania subwencji oświatowej w stosunku do planu wyniósł 100,0%.

Natomiast wpływy do budżetu z tytułu dotacji celowych wyniosły 142 975 714 zł.
Środki z tytułu dotacji uzyskano w szczególności na zadania:

- własne 22 544 205 zł, tj. 95,6% planu,
- zlecone 110 164 855 zł, tj. 99,6% planu,
- realizowane w ramach porozumień z org. adm. rządowej 478 248 zł, tj. 38,1% planu,
- realizowane w ramach porozumień z jst 4 532 784 zł, tj. 99,6% planu,
- otrzymane z funduszy celowych 185 100 zł, tj. 100,0% planu.

3. Wydatki budżetowe - w ramach zaplanowanych wydatków ogółem udział wydatków bieżących stanowił 91,9% a wydatków majątkowych (inwestycyjnych) - 8,1%.

Realizacja wydatków ogółem za 2017 rok wyniosła 522 686 660 zł, to jest 97,7% planu, w tym wydatków bieżących 98,5% i wydatków majątkowych 87,8%.

W zakresie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, na planowaną po zmianach kwotę 191 240 310 zł, wykonano: 189 986 788 zł, co stanowi 99,3% planu po zmianach.

Wydatki inwestycyjne w 2017 roku zostały zrealizowane w kwocie 22 088 846 zł. co stanowi 80,7% planu rocznego i realizacja ich została omówiona w sprawozdaniu z podaniem przyczyn niższego wykonania.

Dotacje z budżetu Miasta dla jednostek sektora finansów publicznych oraz spoza sektora finansów publicznych zostały zrealizowane w stosunku do planu w granicach 99,9%.

Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące były niższe niż wykonane dochody bieżące.

W realizacji wydatków za badany okres nie wystąpiło przekroczenie wydatków.

4. W wyniku zrealizowanych dochodów i wydatków w wielkościach przedstawionych w sprawozdaniu Prezydenta za 2017 rok, budżet jednostki zamknął się nadwyżką w wysokości 3 933 616 zł wobec planowanego rocznego deficytu w wysokości 15 091 929 zł. Ze sprawozdania o nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego za 2017 rok wynika, że planowano spłatę zobowiązań w kwocie 15 551 745 zł, która spłacono w całości. Miasto zabezpieczyło w budżecie środki na realizację w 2017 roku spłat rat zobowiązań zaliczanych do rozchodów budżetu.
Ze sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń wynika, że na koniec 2017 roku zadłużenie jednostki wyniosło 179 370 327 zł, co stanowi 34,1% dochodów wykonanych ogółem.

5. W okresie sprawozdawczym jednostka nie utworzyła rachunku dochodów własnych.

6. Załączona do sprawozdania z wykonania budżetu informacja o stanie mienia komunalnego wypełnia kryteria określone w art. 267 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania dołączono dane dotyczące wykonania planu finansowego za 2017 rok Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu (dalej: Szpital), dla którego Miasto Grudziądz jest podmiotem tworzącym. Dane te przedstawiają m. in. wynik z działalności oraz stan należności i zobowiązań. Według danych zawartych w sprawozdaniu rok 2017 Szpital zamknął stratą finansową w wysokości 48 178 515 zł. Ze sprawozdania Rb-Z *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* wynika, że zadłużenie Szpitala zaliczane do tytułów dłużnych na koniec roku wyniosło 353 857 526 zł. (spadek o 5 191 912 zł. do roku poprzedniego). Należy jednak wskazać, że spadek ten nie wynika z poprawy sytuacji ekonomiczno – finansowej Szpitala a związany jest ze zbyciem na rzecz spółki komunalnej Grudziądzkie Inwestycje Medyczne Sp. z o.o. nieruchomości Szpitala. Znaczna część zadłużenia Szpitala została „wyprowadzona" poza sektor publiczny. Kwota ta w momencie zawierania wskazanej transakcji wynosiła 189 262 100 zł. Dodatkowo wskazać należy, że pod koniec 2017 roku Narodowy Fundusz Zdrowia przekazał Szpitalowi kwotę około 55 milionów zł z tytułu nadwykonań za lata ubiegłe. Uwzględniając te dwa aspekty stwierdzić należy, że zadłużenie generowane przez Szpital ciągle rośnie i jak wynika z analizy struktury zadłużenia przy aktualnej jego kwocie wzrasta najbardziej w grupie pozostałe krajowe instytucje finansowe (tzw. parabanki) – przyrost o 13 851 276 zł. do roku poprzedniego.

Skład Orzekający dokonując oceny nie wnosi uwag w zakresie wykonania budżetu Miasta Grudziądza za 2017 r., jednak wskazuje, że sytuację finansową samorządu należy rozpatrywać w powiązaniu z obowiązkami właścicielskimi wobec Szpitala, którego sytuacja systematycznie i w sposób drastyczny pogarsza się. Zgodnie z przepisami art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r, poz. 160) jeżeli Szpital nie pokryje straty netto we własnym zakresie to zobowiązany do tego jest organ tworzący czyli Miasto Grudziądz. Strata Szpitala za 2017 rok winna zostać pokryta do końca marca 2019 rok. Na dzień wydania niniejszej opinii Miasto nie zaplanowało w wieloletniej prognozie finansowej odpowiednich środków na ten cel. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podjęło dwa rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do dwóch

uchwał w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2018-2031, zarzucając naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.
Środki przeznaczone na pokrycie straty są wydatkami bieżącymi budżetu, które zgodnie z zasadą równoważenia budżetu w zakresie dochodów bieżących i 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 o finansach publicznych. Przy ujęciu w budżecie 2019 roku wydatków bieżących na pokrycie starty netto Szpitala istnieje realne zagrożenie naruszenia zarówno art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych i równoczesne ryzyko zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Miasto Grudziądz. 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.

W świetle powyższego Skład Orzekający postanowił jak wyżej.

Pouczenie :

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego Składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy