Elektronicznie podpisany przez:
TOMASZ SZABLEWSKI
dnia 28 września 2018 r.

Uchwała Nr 17/I/2018
Składu Orzekającego Nr 5
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 28 września 2018 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonej przez Prezydenta Miasta Grudziądza informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2018 roku.

Działając na podstawie art. 13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 266 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r, poz. 2077 ze zm.) oraz Zarządzenie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2018 r. Nr 10/2018 w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający w osobach:

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący Składu:

Tomasz Szablewski - Członek Kolegium RIO

Członkowie Składu :

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Piotr Wasiak - Członek Kolegium RIO

Po zapoznaniu się z Informacją o przebiegu wykonania budżetu Miasta Grudziądza za I półrocze 2018 roku postanowił zaopiniować jak niżej

Uzasadnienie

Prezydent, Miasta Grudziądza wykonując dyspozycję art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r, poz. 2077 ze zm.), przedłożył w terminie Regionalnej Izbie Obrachunkowej, informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki za I półrocze 2018 roku, informację z wykonania planu finansowego SPZOZ oraz instytucji kultury za I półrocze.

Biorąc pod uwagę powyższą informację jak i sprawozdania budżetowe obrazujące realizację dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetu gminy, 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 2018 r. po stronie dochodów w wysokości 561.274.229,00 zł i po stronie wydatków w wysokości 586.715.722,00 zł, czyli z planowanym deficytem budżetowym w kwocie 25.441.493,00 zł.
W wyniku zmian dokonanych w budżecie w ciągu roku budżet na dzień 30 czerwca 2018 r. wyniósł:

- po stronie dochodów	571.685.350,00 zł
- po stronie wydatków	597.126.843,00 zł
- planowany deficyt	25.441.493,00 zł

Deficyt ten planowano sfinansować środkami pochodzącymi ze sprzedaży innych papierów wartościowych.
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 I półroczu 2018 roku Gmina uzyskała dochody w kwocie 279.094.409,50 zł, z czego dochody majątkowe wyniosły 2.312.704,48 zł, tj. 0,83 % dochodów ogółem. Plan dochodów ogółem zrealizowano w 48,81 %, w tym dochodów bieżących 54,77 % oraz dochodów majątkowych 3,48 %. W okresie sprawozdawczym Miasto otrzymało środki z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 36.266,31zł., przy planowanych 28.599.225,50 zł.
Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 2.107.869,12 zł, przy planowanych 35.030.792,00 zł. Co stanowi 6,01 % planu. Z informacji Prezydenta wynika, iż Miasto przewidywało realizację dochodów majątkowych w kwocie 30.000.000,00 zł. z tytułu sprzedaży udziałów w jednej ze spółek z udziałem gminy-miasto Grudziądz, Polskiemu Funduszowi Rozwoju. W okresie sprawozdawczym transakcja nie doszła do skutku. W informacji, nie wskazano możliwości realizacji tych dochodów w II połowie roku.
Skład Orzekający zwraca uwagę, że wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku ma szczególne znaczenie do obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W strukturze dochodów duży udział miały subwencje z budżetu państwa, które łącznie stanowiły 27,43 % planowanych dochodów ogółem po zmianach oraz dochody własne, stanowiące 45,59 % planowanych dochodów. Dotacje celowe w planie dochodów natomiast stanowiły 26,98 %.
Realizacja dochodów za I półrocze 2018 roku w stosunku do wielkości planu rocznego według źródeł wpływu przedstawia się następująco:

- dochody własne	44,99 %
- subwencja ogólna	59,13 %
- dotacje celowe	44,79 %

Dochody własne zostały zrealizowane w kwocie 117.256.517,89 zł., w tym do najwyżej wykonanych należą:

- udziały w podatku dochodowym	48.469.478,89 zł	48,87 % planu
- podatek od nieruchomości	25.158.651,88 zł	49,66 % planu
- podatek od środków transportowych	912.438,40 zł	58,98 % planu
- wpływy z opłaty skarbowej	431.277,53 zł	52,91 % planu
- podatek od czynności cywilnoprawnych	3.523.124,60 zł	84,53 % planu

Ze sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonego na koniec I półrocza 2018 roku stan należności wymagalnych wynosił 35.698.975,66 zł, co stanowi 6,24 % planowanych dochodów. Skład Orzekający zauważa wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 2.334.804,66 zł.
Z Informacji z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 roku wynika, że jednostka podejmowała działania w celu wyegzekwowania należności wymagalnych poprzez wysyłanie upomnień do dłużników oraz wystawianie tytułów wykonawczych i kierowanie ich do organów egzekucyjnych.

Środki z tytułu subwencji ogólnej wpłynęły do budżetu Miasta w wysokości 92.740.830,00 zł., w tym z tytułu subwencji oświatowej 78.275.712,00 zł.
Wskaźnik procentowy wykonania subwencji oświatowej w stosunku do planu wyniósł 61,53 %.
Natomiast wpływy do budżetu z tytułu dotacji celowych wyniosły 69.097.061,61 zł.
Środki z tytułu dotacji uzyskano na zadania:

- własne	10.049.864,34	20,21 % planu
- zlecone	55.215.471,86	58,09 % planu

Przebieg realizacji dochodów budżetowych został przedstawiony w formie tabelarycznej i opisowej ze wskazaniem przyczyn odchyleń w stosunku do wielkości planowanych.

3. Wydatki budżetowe - w ramach zaplanowanych wydatków ogółem udział wydatków bieżących stanowił 80,47 %, a wydatków majątkowych (inwestycyjnych) – 19,53 %.

Realizacja wydatków ogółem za I półrocze 2018 roku wyniosła 280.427.342,10 zł., to jest 46,96 % planu, w tym wydatków bieżących 52,39 % i wydatków majątkowych 24,57 %.

W zakresie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, na planowaną po zmianach kwotę 197.829.498,70 zł, wykonano 103.751.521,20 zł, co stanowi 52,44 % planu po zmianach.

Wydatki inwestycyjne w I półroczu 2018 roku zostały zrealizowane w kwocie 11.658.883,18 co stanowi 12,06 % planu rocznego i realizacja ich została omówiona w Informacji z określeniem przyczyn niskiego wykonania.
Miasto zaplanowało wydatki na zakup i objecie udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego w wysokości 20.000.000,00 zł, wydatki na ten cel wyniosły 17.000.000,00 zł tj. 85 % planu.
Dotacje z budżetu Miasta dla tzw. gospodarki pozabudżetowej, dla instytucji kultury i jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych zostały zrealizowane w stosunku do planu w granicach 55,63 %.
W realizacji wydatków za badany okres nie wystąpiło przekroczenie wydatków.

Dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących co jest zgodne z wymogiem art. 242 ustawy o finansach publicznych. Nadwyżka operacyjna wynosi 25.013.246,10 zł.

4. W wyniku zrealizowanych dochodów i wydatków w wielkościach przedstawionych w informacji Prezydenta za I półrocze 2018 roku, budżet jednostki zamknął się deficytem w wysokości 1.332.932,60 zł. wobec planowanego, rocznego deficytu w wysokości 25.441.493,00 zł.
Ze sprawozdania o nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego za I półrocze 2018 roku wynika, że planowano spłatę zobowiązań w kwocie 15.334.672,00 zł. Natomiast spłacono kwotę 3.191.951,20 zł, co stanowi 20,81 % planu.
Miasto zabezpieczyło w budżecie środki na realizację w 2018 roku spłat rat zobowiązań zaliczanych do rozchodów budżetu.

Ze sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń wynika, że na koniec I półrocza 2018 roku zadłużenie jednostki wyniosło 196.178.228,28 zł, co stanowi 34,31 % dochodów planowanych ogółem.

W wyżej wymienionej kwocie mieści się kredyt krótkoterminowy w wysokości 20.000.000,00 zł który jednostka zaciągnęła na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu.

5. W związku z Uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 roku nr VI/29/2018, stwierdzającej nieważność uchwały Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 7 lutego 2018 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Grudziądza na lata 2018-2013 oraz wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2018 roku oddalającym skargę Miasta Grudziądz na ww. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, nie została sporządzona informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i przebiegu realizacji przedsięwzięć.

6. Do informacji dołączono dane dotyczące wykonania planu finansowego instytucji kultury. Dane te przedstawiają między innymi wynik z działalności oraz stan należności i zobowiązań.

Skład Orzekający nie wnosi uwag w zakresie wykonania budżetu Miasta Grudziądza za I półrocze 2018 roku, zwraca jednak uwagę na sytuację finansową Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu.

Według dołączonych do informacji danych dotyczących wykonania planu finansowego za I półrocze 2018 roku w Regionalnym Szpitalu Specjalistycznym im. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu (dalej zw. Szpital) oraz sprawozdania Rb-*Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* oraz porównawczo przedstawionych danych historycznych z lat ubiegłych, zobowiązania Szpitala wykazują następujące wartości:

Zobowiązania Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu zaliczane do długu publicznego w okresie 2016 – II kwartał 2018 r. (w tys. zł)

Okres	Kwota zobowiązania ogółem	z tego:	
		zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek	zobowiązania wymagalne
2016	359 049,4	300 835,5	58 213,9
2017	353 857,5	304 799,6	49 057,8
I kw 2018	354 680,9	306 159,4	48 521,5
II kw 2018	365 755,7	315 422,2	50 333,4

Struktura zobowiązań Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu z tytułu kredytów i pożyczek wg wierzycieli w okresie 2016 – II kwartał 2018 r. (w tys. zł)

Okres	Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek	z tego:		
		banki	pozostałe krajowe instytucje finansowe	przedsiębiorstwa niefinansowe
2016	300 835,5	23 744,9	267 478,2	9 612,4
2017	304 799,6	18 946,5	281 329,4	4 523,6
I kw 2018	306 159,4	18 155,9	281 299,8	6 703,6
II kw 2018	315 422,2	16 956,1	289 361,4	9 104,6

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że zobowiązania Szpitala zaliczane do długu publicznego na koniec II kwartału 2018 r. wzrosły w stosunku do roku 2017 o kwotę 11.898.239,30 zł. i na dzień 30 czerwca 2018 roku wynoszą 365.755.765,68 zł.
Należy zauważyć, iż kontynuowane jest zjawisko systematycznego zadłużaniu się Szpitala. Powyższy wzrost zadłużenia zauważalny jest w stosunku do zobowiązań wobec krajowych instytucji finansowych, innych niż banki oraz w przedsiębiorstwach niefinansowych.
Niepokojącym zjawiskiem jest wzrost zobowiązań wymagalnych, których obecny poziom wynosi 50.333.481,27 zł.
Z przedstawionego Rachunku zysków i strat Szpitala wynika iż na koniec II kwartału 2018 roku zanotował on stratę netto w wysokości 17.914.007 zł przy założeniu w planie rocznym straty na poziomie 68.595.335 zł.
Kwoty te po odliczeniu amortyzacji odpowiednio wynoszą: strata 7.022.397 na koniec II kwartału 2018 oraz kwota planowanej na rok 2018 straty 47.984.515 zł.

Zważywszy powyższe Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do zapisu art. 59 ust 2 ustawy o działalności leczniczej podmiot tworzący jest obowiązany w terminie:

1) 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta we własnym zakresie przez spzoz, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji albo
2) 12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydać rozporządzenie, zarządzenie albo podjąć uchwałę o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

- jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta we własnym zakresie przez spzoz oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

Zdaniem Składu Orzekającego, przedstawione dane finansowe Szpitala uzasadniają wniosek, iż Szpital nie będzie dysponować środkami na samodzielne pokrycie straty netto za rok 2018, w związku z tym Miasto będzie musiało na podstawie wyżej przytoczonego przepisu pokryć jego ujemny wynik.
Skład Orzekający podkreśla, iż środki przeznaczone na pokrycie straty Szpitala przez Miasto 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. Niezachowanie tej zasady będzie skutkowało konsekwencjami w postaci niemożności uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego budżetu w najbliższych latach.

Należy również podkreślić, że w przypadku konieczności przejęcia przez Miasto zobowiązań Szpitala (kwota: 365.755.765,68 zł) istnieje zagrożenie naruszenia zarówno przepisu z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych oraz zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Miasto Grudziądz.

Miasto nie posiada realnych możliwości spłaty podlegających przejęciu zobowiązań uwzględniając poziom planowanych dochodów budżetowych (wg stanu na koniec II kwartału 2018 r. – 571.685.350,00 zł.).

Zgodnie z art. 240a ustawy w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy Miasto będzie zmuszone opracować i uchwalić program postępowania naprawczego.

Skład Orzekający biorąc pod uwagę przedstawioną powyżej sytuację, postanowił wydać opinię o niniejszej treści.

W świetle powyższego Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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

Tomasz Szablewski
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy