

Regionalna Izba Obrachunkowa
w BYDGOSZCZY
Zespół we Włocławku
ul. Brzeska 6
67-800 Włocławek

Uchwała Nr 60/2008

Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 31 marca 2008 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez **Zarząd Powiatu Lipnowskiego**
sprawozdaniu z wykonania budżetu powiatu lipnowskiego za 2007 rok.

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy,
wyznaczony Zarządzeniem Nr 4 / 06 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy z dnia 15 marca 2006 roku w sprawie wyznaczenia składów
orzekających i zakresu ich działania w osobach:

Przewodniczący - Jan Sieklucki

Członkowie: - Maria Świątkowska
- Elżbieta Daroszevska

działając na podstawie art.13 pkt 5 w związku z art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7
października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001
roku Nr 55, poz. 577, Nr 154, poz. 1800; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; z 2003 r. Nr
149, poz.1454; z 2004 r. Nr 73, poz. 2703; z 2005 r. Nr 14, poz 114, Nr 64,
poz.565; Nr 249, poz. 2104)

postanowił:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** przedłożone przez Zarząd Powiatu
Lipnowskiego sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu za 2007 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
dokonał (pod względem formalno – prawnym i merytorycznym) analizy i oceny
przedłożonego przez Zarząd Powiatu „Sprawozdania rocznego z wykonania
budżetu Powiatu Lipnowskiego za 2007 rok” wraz z zestawieniami statystyczno –
tabelarycznymi i częścią opisową w powiązaniu z budżetem, z uwzględnieniem
prawidłowo dokonanych jego zmian. Skład Orzekający stwierdził, że:

- I. Zarząd Powiatu w ustawowym terminie przedłożył Regionalnej Izbie
Obrachunkowej w Bydgoszczy sprawozdanie roczne z wykonania budżetu
powiatu za 2007 rok. Nie stwierdzono nieprawidłowości oraz rozbieżności
danych liczbowych wykazanych w poszczególnych sprawozdaniach.
Sprawozdania budżetowe, zgodnie z obowiązującymi wymogami określonymi

7/14

w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115 poz. 781 z późn. zm.), zostały sporządzone i przedłożone z zachowaniem obowiązujących terminów oraz podpisane przez upoważnione osoby. W poszczególnych sprawozdaniach nie stwierdzono błędów rachunkowych. Wykazane wielkości w zakresie planu dochodów i wydatków budżetowych są zgodne z wielkościami wynikającymi z przedłożonych RIO uchwał: uchwały budżetowej na 2007 rok oraz uchwał zmieniających budżet.

- II. Część opisowa informacji uzupełnia dane liczbowe zawarte w sprawozdaniach. Zawiera informację o wykonanych dochodach i wydatkach budżetu oraz przychodach i rozchodach budżetu. Przedstawia przebieg realizacji budżetu za 2007 rok. Omawia realizację dochodów wg poszczególnych źródeł i działań oraz 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.
- III. Załączniki przedstawione w postaci tabelarycznej zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań budżetowych jednostki oraz wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych, rachunku dochodów własnych i funduszy celowych.
- IV. Badając pod względem merytorycznym przedłożone dokumenty będące podstawą analizy wykonania budżetu powiatu za 2007 rok, Skład Orzekający stwierdza, że dane liczbowe prezentowane w informacji opisowej są zgodne ze sprawozdaniami budżetowymi (Rb-27ZZ, Rb-31, Rb-33, Rb-34, Rb-NDS, Rb-N, Rb-Z, Rb-ST, Rb-27S i Rb-28S) przedłożonymi tutaj.

Z przedłożonych dokumentów i analizy zawartych w nich danych finansowych wynika, że:

1. W wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego budżet Powiatu Lipnowskiego na 2007 rok po zmianach ukształtował się na poziomie 33.166.735 zł po stronie dochodów i 34.822.690 zł po stronie wydatków. Planowany deficyt budżetowy w kwocie 1.655.955 zł Rada Powiatu planowała sfinansować pożyczką (778.000 zł), kredytem bankowym (600.000 zł), nadwyżką budżetową z lat ubiegłych (214.762 zł) i wolnymi środkami z tytułu rozliczeń kredytów i pożyczek (63.193 zł).
2. Budżet Powiatu po stronie dochodów został wykonany w wysokości 33.338.298 zł, tj. 100,5 % planu, natomiast plan wydatków zrealizowano w wysokości 33.862.809 zł, co stanowi 97,2 % planu. Z powyższych danych wynika, że za okres objęty oceną Powiat uzyskał ujemny wynik finansowy w wysokości 524.511 zł, przy planowanym deficycie budżetowym w wysokości 1.655.955 zł.
3. Struktura i poziom realizacji dochodów budżetowych przedstawia się następująco:
 - dochody własne w budżecie stanowiły 25,6 %, wykonane w 102 %,
 - dotacje celowe w budżecie stanowiły 21,2 %, wykonane w 99,9 %.
 - subwencja w budżecie stanowiła 53,1 % , wykonana w 100 %,
4. W układzie poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej wykonanie dochodów kształtowało się w granicach przeciętnego wskaźnika wykonania

planu, za wyjątkiem działu 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, gdzie dochody wykonano na poziomie tylko 24,8 %.

5. W strukturze dochodów własnych największy udział mają:

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (45,3 %) i prawnych (1,6 %)
- środki pozyskane na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych (14,5 %),
- dochody z majątku powiatu (3,2 %).

W dochodach tych najwyższe procentowe wykonanie planu wystąpiło w podatku dochodowym od osób prawnych (210 %) i fizycznych (109 %), najniższe zaś w dochody z majątku powiatu (39,2 %).

6. Zaległości z tytułu należności wymagalnych na koniec okresu sprawozdawczego wyniosły 28.874 zł i zmniejszyły się w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o 35.086 zł.

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.

Analizując realizację wydatków należy zwrócić uwagę na fakt, iż jednostki oświatowe (szkoły) realizując plany finansowe zaciągnęły zobowiązania przekraczające wielkości planu. Na koniec okresu sprawozdawczego w Zespole Szkół w Lipnie w dziale 801 „Oświata i wychowanie” rozdziale 80120 „Licea ogólnokształcące”, paragrafie 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” wystąpiły przekroczenia planowanych wydatków budżetowych w kwocie 110.806 zł.

Powyższe narusza podstawowe zasady wykonywania budżetu określone w art. 189 ust. 1 w zw. z art. 138 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i w świetle art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku nr 14, poz.114), stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Zespole Szkół w Lipnie stwierdzono nieprawidłowości wskazujące na wystąpienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 17 ust. 6 w związku z art. 17 ust. 1 oraz art. 11 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O fakcie tym (*pismem z dnia 17 grudnia 2007 roku*) Starosta Lipnowski zawiadomił Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Na wydatki bieżące Powiat przeznaczył 89,4 % środków budżetowych, pozostałe 10,6 % na wydatki majątkowe. W stosunku do zaplanowanych wielkości wydatki bieżące zrealizowano w 97,0 %, a wydatki majątkowe w 98,6 %. Wydatki na inwestycje w wysokości 3.596.546 zł, przeznaczone zostały na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych związanych w szczególności z infrastrukturą i poprawą warunków bytowych ludności.

Stopień finansowego wykonania nakładów inwestycyjnych na poszczególnych zadaniach oraz przyczyny odchyłeń od przeciętnego wskaźnika realizacji budżetu zostały omówione w części opisowej sprawozdania.

8. Na koniec analizowanego okresu, jak wynika ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych, zadłużenie powiatu wyniosło 1.531.956 zł, co stanowi 4,6 % dochodów wykonanych. Na łączną kwotę długu składają się:
- pożyczki w wysokości 1.421.149 zł, zaciągnięte na sfinansowanie deficytu budżetowego w latach 2006 i 2007 oraz
 - zobowiązania wymagalne w wysokości 110.807 zł, które powstały z nieprawidłowo zrealizowanego zamówienia publicznego.

Ponadto powiat posiada zobowiązania niewymagalne, (nie zaliczane do długu) w wysokości 1.312.500 zł, z tytułu poręczenia pożyczki zaciągniętej przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Lipnie.

Z przedstawionych sprawozdań wynika, że w 2007 roku Powiat spłacił, zgodnie z przyjętym planem raty pożyczek i kredytów w wysokości 238.802 zł, co stanowi 0,7 % dochodów planowanych ogółem.

Poziom zadłużenia i spłaty zobowiązań powiatu w okresie objętym oceną nie przekroczył ustawowych limitów (15 i 60 %), określonych przepisami art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych.

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 w wysokości 100 % planu.
10. Sprawozdanie Zarządu Powiatu obrazuje również realizację zadań prowadzonych w formie rachunku dochodów własnych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych, do których Skład uwag nie wnosi.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na fakt, że Powiat Lipnowski jest organem założycielskim dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lipnie (dalej SP ZOZ), w którym nadal utrzymuje się wysoki stopień zadłużenia i sytuacja ta pogłębia się. W celu poprawy sytuacji, SP ZOZ opracował w czerwcu 2007 roku „Program restrukturyzacji zobowiązań”, który był aktualizowany w dniu 13 października 2007 roku. Program ten miał na celu ograniczenie kosztów działalności operacyjnej oraz kosztów windykacji komorniczej.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań na dzień 31 grudnia 2007 roku, przedłożonego Izbie przez Starostwo Powiatowe w Lipnie wynika, że zadłużenie ogółem SP ZOZ w Lipnie z tytułu zobowiązań zaliczanych do długu, **bez odsetek** wyniosło **41.865.756 zł**. Na kwotę długu składają się:

- zaciągnięte kredyty i pożyczki 5.984.758 zł,
- zobowiązania wymagalne 35.880.998 zł.

Porównując wielkość zobowiązań ogółem do analogicznego okresu roku ubiegłego obserwuje się ich **wzrost aż o 4.231.625 zł, tj. o 11,3 %**.

Jest to zjawisko nad wyraz niepokojące, wymagające podjęcia stosownych działań naprawczych.

Z informacji opisowej wynika, że plan finansowy SP ZOZ w Lipnie na 2007 rok zakładał przychody w wysokości 28.781.403 zł, zaś koszty w wysokości 28.751.980 zł, co dawałoby dodatni wynik z działalności na kwotę 29.423 zł. Z realizacji tego planu wynika jednak, że na koniec analizowanego okresu SP ZOZ ponownie wygenerował **stratę** w wysokości **2.432.891 zł**.

Z przedłożonej informacji opisowej Zarządu Powiatu wynika, że zaplanowane w wysokości 28.751.980 zł koszty w układzie rodzajowym wykonane zostały w kwocie 29.775.953 zł. Najwyższy udział w nich stanowią wynagrodzenia i pochodne 15.020.773 zł, materiały 4.460.262 zł oraz usługi obce wykonane 3.284.331 zł. Na wartość kosztów operacyjnych w SP ZOZ w Lipnie istotny wpływ miały koszty związane z egzekucjami komorniczymi.

Wysoki i pogłębiający się poziom zadłużenia SP ZOZ może w określonej sytuacji mieć bardzo negatywny wpływ na budżet Powiatu. Zgodnie z zasadami działania jednostek mających osobowość prawną, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy, jednak jeśli nie jest to możliwe, to organ, który go utworzył powinien podjąć uchwałę o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub o jego likwidacji, pokrywając jednocześnie ujemny wynik finansowy ze środków publicznych (własnych). Przejmując zobowiązania SP ZOZ w Lipnie Powiat utraciłby jednak zdolność i płynność finansową a realizacja zadań Powiatu, określonych art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) zostałaby poważnie zagrożona.

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 Lipnowskiego. Ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym, mając na uwadze przepisy dotyczące zakresu opinii regionalnych izb obrachunkowych o przebiegu wykonania budżetu powiatu za 2007 rok, z uwagi na stan zadłużenia SP ZOZ w Lipnie i brak odniesienia się do tego zadłużenia tak Dyrektora Zakładu jak i Zarządu Powiatu, 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. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Zespołu we Włocławku.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

mgr Jan Stepiński