

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W O P O L U

U c h w a ł a Nr 104/2020

z dnia 23 kwietnia 2020 r. Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Brzeskiego za 2019 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w osobach:

Aleksandra Bieniaszewska – przewodnicząca
Magdalena Przybylska
Klaudia Stelmaszczyk

z z a s t r z e ż e n i a m i o p i n i u j e

sprawozdanie Zarządu Powiatu Brzeskiego z wykonania budżetu
Powiatu Brzeskiego za 2019 rok

U z a s a d n i e n i e

Zgodnie z dyspozycją art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu za 2019 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Brzeskiego, stosownie do treści art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych podlega zaopiniowaniu przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

Analizując dane zawarte w przedłożonym sprawozdaniu Zarządu w zakresie zgodności z wielkościami ujętymi w:

1. uchwale Rady Powiatu Brzeskiego nr II/26/18 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwały budżetowej Powiatu Brzeskiego na 2019 rok (z późn. zm.),
2. sprawozdaniach sporządzonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r., tj.:
 - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S),
 - z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S),
 - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS),
 - o stanie środków na rachunkach bankowych j.s.t. (Rb-ST),
 - o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
 - uzupełniającym o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych (Rb-UZ),
 - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),

- z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Rb-34S),
- z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami (Rb-27ZZ),
- o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami (Rb-50),

Skład Orzekający rozbieżności nie stwierdził.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożone przez Zarząd sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu spełnia wymóg określony w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. zostało opracowane w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Dochody budżetowe zaplanowane w budżecie powiatu na 2019 r. (po wprowadzonych zmianach) w wysokości 102 621 127,51 zł zostały wykonane w wysokości 101 332 405,86 zł, tj. w 98,7%, w tym dochody majątkowe ujęte po stronie planu w łącznej wysokości 11 542 655,12 zł wykonano w wysokości 10 032 579,53 zł, tj. w 86,9%. Zaplanowane dochody majątkowe w dziale 700, rozdziale 70005, paragrafie 0770 – wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w wysokości 461 615 zł zostały zrealizowane w wysokości 231 021,55 zł, tj. 50%. W sprawozdaniu opisowym odniesiono się do realizacji przez Powiat dochodów majątkowych.

Stopień realizacji dochodów został przedstawiony opisowo oraz tabelarycznie według źródeł wraz ze wskaźnikiem wykonania poszczególnych rodzajów dochodów.

Plan wydatków budżetowych (po zmianach) w wysokości 116 634 934,87 zł został wykonany w wysokości 112 029 307,60 zł, tj. w 96,1%, w tym wydatki majątkowe ujęte po stronie planu w łącznej wysokości 27 287 214,39 zł wykonano w wysokości 26 655 570,36 zł, tj. w 97,7%.

Zarząd Powiatu, podobnie jak w przypadku wykonania dochodów, przedstawił zróżnicowany stopień wykonania wydatków opisowo oraz w zestawieniu tabelarycznym, w podziale na wydatki bieżące oraz majątkowe.

Na koniec roku 2019 wykonane dochody bieżące wyniosły 91 299 826,33 zł, natomiast wykonane wydatki bieżące stanowiły kwotę 85 373 737,24 zł. W odniesieniu do powyższego Skład Orzekający stwierdza, iż przedstawione w sprawozdaniu dochody bieżące oraz wydatki bieżące spełniają relację, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Realizacja budżetu Powiatu Brzeskiego za 2019 rok zamknęła się deficytem budżetowym w wysokości 10 696 901,74 zł.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego łączna kwota zobowiązań finansowych powiatu wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 27 060 000 zł. Relacja kwoty zobowiązań z ww. tytułów do wykonanych dochodów ogółem w kwocie 101 332 405,86 zł wyniosła 26,7%.

Wraz ze sprawozdaniem opisowym z wykonania budżetu Powiatu Brzeskiego przedłożono sprawozdanie z wykonania planu finansowego Brzeskiego Centrum Medycznego w Brzegu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej za 2019 rok. Skład Orzekający uważa za zasadne wskazanie, iż jak wynika z ww. sprawozdania z wykonania planu finansowego, na dzień 31 grudnia 2019 r. Brzeskie Centrum Medyczne posiadało zobowiązania

ogółem w kwocie 16 306 482,23 zł, w tym kwota 5 264 819,03 zł z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz zobowiązania wymagalne w kwocie 3 577 920,44 zł. W roku 2018 zobowiązania ogółem wyniosły 11 855 719,51 zł, w tym kwota 1 697 313,41 zł to zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz kwota 4 207 396,58 zł z tytułu zobowiązań wymagalnych. **Powyższe wskazuje, że zobowiązania Brzeskiego Centrum Medycznego na koniec roku 2019 w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 4 450 762,72 zł, tj. o 37,5%.**

Biorąc pod uwagę dane ze sprawozdania Rb-Z (o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych) składanego co kwartał przez Brzeskie Centrum Medyczne, w którym wykazywane są m.in. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz zobowiązania wymagalne wg wartości nominalnej (bez odsetek) ogólna kwota zobowiązań wykazana w tym sprawozdaniu (wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r.) wyniosła 8 497 689,92 zł. Dla porównania w roku poprzednim wykazano zobowiązania ogółem w kwocie 5 758 833,93 zł, **co oznacza wzrost zobowiązań w ciągu roku o kwotę 2 738 855,99 zł, tj. wzrost o 47,55%.**

Biorąc pod uwagę zobowiązania Brzeskiego Centrum Medycznego (wykazywane w sprawozdaniach Rb-Z) w latach 2015-2019 poszczególne zobowiązania kształtowały się na następującym poziomie:

okres	zobowiązania ogółem (zł)	kredyty pożyczki (zł)	zobowiązania wymagalne (zł)
IV kwartał 2015 r.	2 860 450,31	1 013 902,84	1 846 547,47
IV kwartał 2016 r.	4 966 787,39	2 833 680,00	2 133 107,39
IV kwartał 2017 r.	5 290 090,68	2 123 830,04	3 166 260,64
IV kwartał 2018 r.	5 758 833,93	1 697 313,41	4 061 520,52
III kwartał 2019 r.	7 757 523,06	2 510 759,26	5 246 763,80
IV kwartał 2019 r.	8 497 689,92	5 264 130,10	3 233 559,82
dynamika III kwartał 2019/2015	271,2%	247,6%	284,1%
dynamika IV kwartał 2019/2015	297%	519,2 %	175%

Dane o zobowiązaniach jednoznacznie wskazują na systematyczny wzrost zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych na przestrzeni analizowanych lat. Jednocześnie należy zauważyć zmianę struktury tytułów dłużnych jaka nastąpiła w czwartym kwartale 2019 roku. Na koniec roku 2019, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z, zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły 5 264 130,10 zł, w tym 1 000 000 zł to zobowiązania krótkoterminowe, zobowiązania wymagalne wyniosły 3 233 559,82 zł, natomiast na koniec III kwartału 2019 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek wynosiły 2 510 759,26 zł, a zobowiązania wymagalne 5 246 763 80 zł. Zobowiązania wymagalne w latach 2015-III kwartał 2019 wzrosły o kwotę 3 400 216,33 zł. W IV kwartale 2019 r. część zobowiązań wymagalnych została spłacona zwrotnymi środkami zewnętrznymi (z tytułu kredytów i pożyczek).

Składy Orzekające wielokrotnie i konsekwentnie wskazywały, że wystąpienie zobowiązań wymagalnych w jednostce organizacyjnej utworzonej przez powiat, może wskazywać na naruszenie art. 44 ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych bowiem wydatki publiczne tej jednostki powinny być dokonywane m.in.:

- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Występowanie zobowiązań wymagalnych w Brzeskim Centrum Medycznym to sytuacja utrzymująca się od kilku lat. Zastrzeżenia Składu budzi w szczególności okoliczność, że poziom zobowiązań BCM-go, w tym zobowiązań wymagalnych rośnie z roku na rok. Pomimo częściowej zmiany struktury zobowiązań (ograniczenie zobowiązań wymagalnych)

poziom zadłużenia ogółem nadal rośnie, co oznacza, że zakładane w programach naprawczych działania nie przynoszą oszczędności, z których można byłoby uregulować zobowiązania wymagalne.

Skład Orzekający już wielokrotnie podnosił tę kwestię w opiniach, jak również sygnalizował, że sytuacja finansowa Brzeskiego Centrum Medycznego wymaga nie tylko bieżącej analizy sytuacji finansowej SPZOZ ale i podjęcia adekwatnych działań, bowiem w sytuacji określonej w odpowiednich uregulowaniach ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r., poz. 295 z późn. zm.) przedmiotowe zobowiązania mogą stać się zobowiązaniami powiatu. Ponadto zgodnie z art. 121 cyt. ustawy obowiązkiem władz powiatu jest sprawowanie nadzoru nad podmiotem leczniczym, który w szczególności obejmować winien zgodność działań podmiotu leczniczego z przepisami prawa oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności.

Wskazać należy, że Rada Powiatu Brzeskiego uchwałą nr IX/87/19 z dnia 30.10.2019 r. przyjęła kolejny program naprawczy BCM-go. Jak wynika z prognozy finansowej na okres wdrażania programu naprawczego (str. 22) program zakłada ograniczenie kosztów na poziomie 1 116 000 zł oraz uzyskanie środków (poprawa wyników) na kwotę 792 000 zł, co łącznie pozwoli uzyskać 1 908 000 zł do końca 2020 r. Mając na uwadze dane finansowe placówki, „planowane do uzyskania oszczędności” nie pokryją ciężących na Brzeskim Centrum Medycznym na dzień 31.12.2019 r. zobowiązań wymagalnych.

Należy wskazać, iż poprzedni program naprawczy przyjęty uchwałą Rady Powiatu Brzeskiego XLIV/350/18 z dnia 25.10.2018 r. zakładał efekty związane z uzyskaniem oszczędności do dnia 31.12.2019 r. w łącznej kwocie 2 090 000 zł, w tym do dnia 31.03.2019 r. na kwotę 465 000 zł. W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego nie odniesiono się do stopnia realizacji planowanych w programie działań, a dane ze sprawozdania Rb-Z wskazują, że zobowiązania jednostki rosną a nie maleją. Ponadto Rada Powiatu Brzeskiego uchwałą nr VII/60/19 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie oceny sytuacji finansowo-ekonomicznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Brzeskie Centrum Medyczne w Brzegu oceniła sytuację tej jednostki jako bardzo trudną co dodatkowo uzasadnia zastrzeżenia Składu Orzekającego.

Niezależnie od powyższego Skład Orzekający zauważa również, że wynik finansowy za rok 2019 Brzeskiego Centrum Medycznego, przedstawiony w sprawozdaniu był ujemny i wyniósł 2 158 920,73 zł (w latach 2017-2018 wynik finansowy był także ujemny i wyniósł odpowiednio 1 884 312,53 zł oraz 2 716 771,68 zł).

W roku 2019 Powiat Brzeski przekazał kwotę 508 869 zł (w roku 2018 była to kwota 449 357,17 zł) na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Mając na względzie wskazane powyżej zastrzeżenia związane z sytuacją finansową Brzeskiego Centrum Medycznego, która w bezpośredni sposób rzutuje na stabilność finansową Powiatu Brzeskiego, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Na podstawie art. 20 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
A. Bieniaszewska
Aleksandra Bieniaszewska