

Uchwała Nr SO – 09532/35/1/Ka/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 15 września 2016 r.

w sprawie wyrażenia opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu Powiatu Kępińskiego za pierwsze półrocze 2016 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 r. ze zm. w składzie:

Przewodnicząca: Zofia Kowalska
Członkowie: Zofia Freitag
 Zbigniew Czołnik

działając na podstawie art. 13 pkt 4 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 roku, poz.561), w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), wyraża o przedłożonej przez Starostę Powiatu Kępińskiego informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016

opinię pozytywną
z zastrzeżeniem opisanym
w pkt I.1 pkt II .6 uzasadnienia

Uzasadnienie

Na podstawie przedłożonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu przez Starostę (powinien być podpis przewodniczącego zarządu) informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 roku wraz z informacją o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć oraz informacją o przebiegu wykonania planu finansowego Powiatowej Biblioteki Publicznej w Kępnie oraz Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kępnie a także po zapoznaniu się z budżetem po zmianach na rok 2016, uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, jak również ze sprawozdaniami budżetowymi dotyczącymi I półrocza 2016 roku, Skład Orzekający ustalił, co następuje:

I.1. Informacja przedłożona została w terminie określonym w art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zawiera dane wymagane uchwałą Nr XLVIII/222/2010 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie: zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Powiatu Kępińskiego za pierwsze półrocze, informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz informacji o przebiegu wykonania planu finansowego jednostek za pierwsze półrocze, zmienionej uchwałą Nr XLIX/230/2010 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 25 sierpnia 2010 roku, za wyjątkiem vide pkt III ust.2 i pkt IV ust.2 uzasadnienia.

Przedłożony dokument nosi tytuł Sprawozdanie opisowe za I półrocze 2016r. Zgodnie z art.266 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za I półrocze. Roczne sprawozdanie z wykonania budżetu stosownie do zapisu art.267 ustawy o finansach publicznych, przedkłada się do 31 marca roku następującego po roku budżetowym.

II. 1. Skład Orzekający opiniując informację o przebiegu wykonania budżetu stwierdził, co następuje:
Plan dochodów i wydatków budżetowych zawarty w informacji jest zgodny z uchwalonym po zmianach budżetem na 2016 rok.

Wykonanie podstawowych wielkości budżetu za pierwsze półrocze 2016 r., wyniosło:

- dochodów w wysokości 25.860.610,55 zł tj. 49,26 % planu,
- wydatków w wysokości 20.522.030,67 zł tj. 38,50% planu,
- wydatków majątkowych w wysokości 549.417,13 zł tj. 4,76% planu.

W I półroczu 2016 r. Powiat osiągnął nadwyżkę w kwocie 5.338.579,88 zł przy planowanym deficycie 802.389 zł. Wykonane na dzień 30 czerwca 2016r. wydatki bieżące budżetu były niższe od wykonanych dochodów bieżących powiększonych o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co spełnia wymóg z art.242 ustawy o finansach publicznych.

2. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych Powiatu za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego Powiat posiadał zobowiązania, ale nie były one wymagalne.

3. Z informacji Zarządu i ze sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie sporządzonego wg stanu na dzień 30 czerwca 2016r. i przepływów finansowych stanowiących element WPF wynika, że nie zrealizowano przychodów z tytułu kredytów i pożyczek, planowanych w wysokości 1.700.000,00 zł.

4. W okresie sprawozdawczym dokonano spłaty kredytów i pożyczek w wysokości 560.492,00 zł tj. 23,35 % planu. Spłata rat kredytu wraz z wydatkami na obsługę długu wyniosła 827.197,04 zł co stanowiło 1,58% planowanych w 2016 roku dochodów i 3,20% zrealizowanych dochodów w tym okresie.

5. W części dotyczącej realizacji inwestycji, Zarząd Powiatu wymienił inwestycje w układzie klasyfikacji budżetowej i realizowanych zadań.

6. Na stronie 5 informacji w dz.758, rozdz.75814 w § 6680 – wykazano po planie wpłatę środków finansowych niewykorzystanych w terminie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego w wysokości 787.989 zł. Na stronie 14 informacji podano, iż w tej podziałce klasyfikacji budżetowej *wykazano wpłaty środków finansowych z niewykorzystanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, realizacja tych wydatków nastąpi w II półroczu 2016r.* Na podstawie sprawozdania Rb-28NWS sprawozdania z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2015, Skład Orzekający stwierdził, iż z planowanych wydatków na kwotę 1.130.870 zł zrealizowano do końca I półrocza kwotę 342.880,53 zł (30,32% planu). Nie zrealizowano żadnych nakładów na zadaniu sklasyfikowanym w dz.852, rozdz.85218 na kwotę 777.939 zł. Na stronie 49 informacji , przy rozdz.85218 zapisano, iż *w rozdziale 85218, plan na wydatek inwestycyjny w § 6050 w kwocie 777.989 zł, w związku z zadaniem p.n. „Przebudowa z rozbudową zespołu budynków Starostwa Powiatowego przy ul. Sienkiewicza w Kępnie”. Termin realizacji przewidziany jest na II półroczu 2016r.* Zarząd nie podał przyczyn nie zrealizowania zadania, na które organ stanowiący przekazał środki w ramach wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2015.

Powyższe świadczy o tym, iż podjęcie decyzji o przekazaniu środków na wyodrębniony rachunek budżetu, jako wydatków które nie wygasają z upływem roku budżetowego nie było przemyślane. Praktyka ta powoduje, iż z jednej strony zwiększa się wykonanie roku (2015r.), w którym zapadła decyzja o przekazaniu wydatków jako nie wygasające z upływem roku budżetowego a z drugiej strony wpływ środków w następnym roku (2016r.) do budżetu podwyższa dochody i wydatki jednostki. W związku z tym obraz dotyczący wydatków jak i dochodów w następnym roku zostaje zniekształcony.

Powyższe świadczy o tym, iż organ wykonawczy nie dołożył należytej staranności przygotowując projekt uchwały w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2015. Sugeruje, iż nie było potrzeby ujęcia w tym wykazie wszystkich wydatków, bowiem części nie wykonano w ogóle. Taka sytuacja może oznaczać, iż nie wszystkie wydatki objęte tym wykazem spełniały wymogi określone w art. 263 ust.3 ustawy o finansach publicznych, bądź też z bliżej nie określonych powodów nie doszło do ich rzeczowego wykonania w 2016 roku.

W ocenie Składu Orzekającego nadzór nad wykonywaniem uchwały Nr XV/82/2015 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 29 grudnia 2015r. w sprawie wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2015, nie był dostateczny. Zarząd Powiatu nie wyjaśnił dlaczego w I półroczu 2016 roku nie została wykonana w tej części uchwała Rady.

Skład Orzekający zwraca także uwagę na przepis art.263 ust.7 ustawy o finansach publicznych, obligujący jednostkę do przekazania w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący do dokonania wydatków , które nie wygasają z upływem roku 2015, na dochody budżetu powiatu środków finansowych, nie wykorzystanych w terminie określonym przez organ stanowiący powiatu.

7. Dokonując analizy przedłożonej informacji Skład Orzekający ustalił, co następuje:

- na stronie 13 informacji, w dz.750, rozdz.75020 przy § 0970 znalazły się zapisy: ... *dodatkowo zaplanowano refundację kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników w ramach prac interwencyjnych.* Skład Orzekający podnosi, iż jeśli środki z Urzędu Pracy dotyczyły zatrudnionych pracowników w ramach prac interwencyjnych 2016r., to nie planuje się tych dochodów w budżecie powiatu. Jedynie, gdy refundacja z tego tytułu dotyczyłaby zwrotu środków za 2015r., to wtedy można je wykazywać w budżecie powiatu. W informacji nie podano za jaki okres nastąpiła refundacja środków z Urzędu Pracy.

- na stronie 16 i 17 informacji w dz.801, rozdz.80146, 80111, 80146 podano, iż zaplanowano i zrealizowano (rozdz.80146) *środki pozyskane z Krajowego Funduszu Szkoleniowego na dokształcenie zawodowe pracowników*. Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) funkcjonuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie przyznania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U. z 2014. Poz. 639). Krajowy fundusz Szkoleniowy stanowi wydzieloną część Funduszu Pracy, która jest przeznaczona na dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców, podejmowanego z inicjatywy lub za zgodą pracodawcy. Z przepisu z art. 69b ustawy wynika, iż na wniosek pracodawcy, na podstawie umowy, starosta może przyznać środki z KFS na sfinansowanie kosztów, o których mowa w art. 69a ust. 2 pkt 1, w wysokości 80% tych kosztów, nie więcej jednak niż 300% przeciętnego wynagrodzenia w danym roku na jednego uczestnika. Ostateczne limity środków na działania powiatowych urzędów pracy finansowane z KFS ustala minister właściwy do spraw pracy na podstawie informacji od marszałka województwa o dokonanych przez niego podziale (art. 109 ust. 2k ustawy).

Kwoty środków w ramach limitu, o którym mowa w ust. 2k, są przekazywane, na wniosek starosty powiatu, przez ministra właściwego do spraw pracy, na wyodrębniony rachunek bankowy samorządu powiatu (art. 109 ust. 2l ustawy).

Środki Funduszu Pracy, zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 22j ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przeznacza się na finansowanie kosztów zadań realizowanych w ramach KFS, o których mowa w art. 69a, co oznacza, że są wydatkiem państwowego funduszu celowego – Funduszu Pracy.

Środki przekazywane na rzecz powiatowego urzędu pracy działającego w strukturach samorządu powiatowego nie stanowią dochodów powiatu i nie są także ich wydatkiem, stąd nie mogą być planowane w budżecie powiatu jako wpływy pozyskane z innych źródeł (§ 2700). Podkreślić należy, iż umowę na działania finansowane w ramach KFS starosta powiatu podpisuje z pracodawcą (kierownikiem jednostki organizacyjnej działającej w strukturach jst) i umowy te mają charakter cywilnoprawny.

Podobne stanowisko wyrażone zostało w piśmie Ministerstwa Finansów Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego z dnia 17.11.2004r. Nr ST1-4800-749/04/1274.

Dodatkowo wskazać należy, iż źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016r., poz. 198). W myśl art. 8 ust 3 wymienionej ustawy dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów. Z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika, że wymienione powyżej środki Funduszu przeznacza się na finansowanie kosztów zadań realizowanych w ramach KFS i które to środki nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego jak ma to miejsce w przypadku środków, o których mowa w art. 9 ust. 2a-2c oraz art. 108 ust. 1g-1i ustawy. Skoro więc środki te nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego, to również brak jest podstaw do planowania wydatków z tych środków. Natomiast jednostka samorządu terytorialnego w strukturach której działają jednostki organizacyjne (urząd gminy, szkoły, gminny ośrodek pomocy społecznej) winna zaplanować jedynie wydatki związane z pokryciem 20% wkładu własnego na szkolenia pracowników, które są finansowane z KFS.

- na stronie 38 informacji podano, iż przekazano dotację na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego dla OSP (dz.754, rozdz.75411 , § 2360) Chojęcin, Olszowa, Turkowy, Świba, Biadaszki. Skład Orzekający podnosi, iż OSP działają na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2015r.,poz.1393) , co nie jest jednoznaczne, iż jednostki te posiadają status organizacji pożytku publicznego. Skład Orzekający ustalił , na podstawie wpisu do KRS, iż OSP Biadaszki nie jest organizacją pożytku publicznego (KRS: 000186612). Stąd , należy przeanalizować statuty tych jednostek pod kątem posiadania przez nie statusu organizacji pożytku publicznego, przed przekazaniem dotacji.

III.1. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za I półrocze 2016 roku Zarząd Powiatu odniósł się do tabeli przepływów finansowych ujętej w wieloletniej prognozie finansowej powiatu, podając ich realizację m.in. z tyt. zaciągniętych kredytów i pożyczek, spłaconych rat z tego tytułu, wyniku budżetu, kwoty długu.

2.Dane dotyczące zadłużenia Powiatu na rok 2016 zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej są zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz

gwarancji i poręczeń sporządzonego wg stanu na dzień 30 czerwca 2016r. Zadłużenie Powiatu na dzień 30 czerwca 2016 roku wg informacji Zarządu wynosiło 21.533.429 zł.

Stosownie do postanowień § 3 ust.1 pkt f i pkt g uchwały Nr XLVIII/222/2010 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie: zakresu i formy informacji o przebiegu (...) w informacji należy podać ocenę relacji, o której mowa w art.243 ustawy o finansach publicznych oraz sposób spłaty długu (pkt f), objaśnienia odchyleń od planowanych wielkości w roku budżetowym i ich ewentualnego wpływu na następne lata objęte prognozą (pkt.g). W przedłożonej informacji odniesiono się jedynie do planowanych wielkości wskaźnika z art.243 ustawy, nie podano wielkości zrealizowanych na dzień 30 czerwca 2016 i ich nie oceniono. W informacji, jako źródło spłaty długu podano wpływy z tyt. udziału w podatkach podczas gdy w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016-2026, wskazano jako spłatę długu dla 2016r. – przychody z kredytów i wolnych środków. W informacji Zarząd nie wypełnił postanowień uchwały wynikających § 3 ust.1 pkt g tj. *objaśnienia odchyleń od planowanych wielkości w roku budżetowym i ich ewentualnego wpływu na następne lata objęte prognozą.*

W § 3 ust.2 uchwały nr XLVIII/222/2010 Rady Powiatu zapisano, informacja o przebiegu realizacji przedsięwzięć ujętych w WPF po zmianach, sporządza się jako zestawienie tabelaryczne przedsięwzięć według nazw przedsięwzięcia z wykazaniem stopnia realizacji przedsięwzięć w ujęciu rzeczowym i finansowym. Do zestawienia tabelarycznego dołącza się wyjaśnienia odchyleń od założonego planu i omówienie ewentualnych zagrożeń wykonania przedsięwzięć.

W załączniku dot. przedsięwzięć wymieniono wszystkie przedsięwzięcia ujęte w wieloletniej prognozie finansowej i podano plan na 2016r. i kwotowe wykonanie w I półroczu 2016r. oraz procent realizacji w I półroczu 2016r. Zatem nie uwzględniono wymogów ustalonych przez Radę Powiatu przy prezentowaniu przedsięwzięć, tj. brak rzeczowego wykonania, brak stopnia realizacji od początku wykonania przedsięwzięcia, brak *wyjaśnienia odchyleń od założonego planu i omówienie ewentualnych zagrożeń wykonania przedsięwzięć*, zwłaszcza w sytuacji gdy przedsięwzięcia majątkowe nie wykazują żadnej realizacji w I półroczu 2016r.

Skład Orzekający ustalił, iż przy przedsięwzięciu pod poz.1.3.2.4 – przebudowa basenu (...) okres realizacji podano 2016-2018 podczas gdy w WPF dla tegoż przedsięwzięcia okres realizacji to 2016-2019, przy przedsięwzięciu ujętym w poz. 1.3.2.6 – adaptacja i wyposażenie bloku (...) okres realizacji podano 2015-2018 podczas gdy z WPF wynika okres realizacji 2017-2019.

IV.1. Z informacji z realizacji planu finansowego za I półrocze 2016r. Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej wynika, że jednostka nie posiadała zobowiązań wymagalnych. Należności wymagalne na koniec okresu wynosiły 34.093,11 zł.

2.Wykazana w planie finansowym Powiatowej Biblioteki Publicznej kwota planu dotacji jest zgodna z kwotą zaplanowaną na ten cel w budżecie powiatu, w informacji i sprawozdaniu Rb-28S. Z informacji z realizacji planu finansowego za I półrocze 2016r. Powiatowej Biblioteki Publicznej wynika, iż jednostka na koniec okresu sprawozdawczego posiadała należności w wysokości 545,00 zł i zobowiązania w kwocie 9.665,62 zł. Z treści powyższego dokumentu nie wynika jednakże, czy należności i zobowiązania były wymagalne, co organ stanowiący określił w § 4 pkt 4 uchwały Nr XLVIII/222/2010 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie: zakresu i formy informacji (...).

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający orzekł jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Zofia Kowalska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.