

Uchwała Nr 1/Ppn/2020
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 26 maja 2020 r.

w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2022.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 6/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Krzysztof Olczak</i>
	<i>Dariusz Trzeciński</i>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** program postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2022.

UZASADNIENIE

Program postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2022 (dalej: program) został ustanowiony uchwałą Nr XXI/100/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 21 kwietnia 2020 r. Uchwała została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 22 kwietnia 2020 r.

Podstawą prawną opracowania Programu jest art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm. – określanej dalej ufp), zgodnie z którym w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ufp, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 2 marca 2020 r. podjęło uchwałę w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/90/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030 (dalej: WPF).

Podkreślenia wymaga fakt, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr II/5/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. wezwało Powiat Sępoleński do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Uchwała Kolegium Izby została podjęta w związku z nieuchwaleniem przez Powiat Sępoleński budżetu na 2019 r., czego bezpośrednią przyczyną był brak możliwości spełnienia w latach 2019-2020 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp.

Uchwałą Nr VI/37/2019 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 27 lutego 2019 r. został przyjęty program postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2019-2021, który zakładał spełnienie od 2022 r. relacji spłat, o których mowa w art. 243 ust. 1 ufp.

Taki stan wynikał również z ostatniej uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową Powiatu na lata 2019-2027, podjętej w 2019 r.

Z przedłożonego natomiast w dniu 15 listopada 2019 r. projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030 wynikało, iż bezpośrednio po zakończeniu realizacji programu, w latach 2022-2023 nie spełniona zostanie relacja spłat zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia dla 2022 r. wynosił bowiem 3,27% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 8,59%, a dla 2023 r. dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia wynosił 5,02%, przy wskaźniku planowanej spłaty 8,97%.

W związku z powyższym Skład Orzekający nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą nr 24/WPF/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r. zaopiniował negatywnie przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030. Pomimo negatywnej opinii Składu Orzekającego o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Sępoleńskiego projekcie uchwały w sprawie WPF, Rada Powiatu w Sępólnie Krajeńskim w dniu 31 stycznia 2020 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/90/2020 w sprawie uchwalenia WPF na lata 2020-2030.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 2 marca 2020 r. podjęło uchwałę w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/90/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030.

Pismem z dnia 31 stycznia 2020 r. (wpływ do Izby 10 luty 2020 r.) Starosta Sępoleński poinformował Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy o przyczynach niezachowania w latach 2022-2023, relacji o której stanowi art. 243 ust. 1 ufp. W piśmie wskazał, że problemy w konstruowaniu budżetu na 2020 r. oraz WPF na lata 2020-2030 wynikają głównie z bardzo niskiej subwencji oświatowej na 2020 r. Ponadto, w piśmie wskazał, że w 2017 r. przez teren powiatu przeszła nawałnica niszcząc budynki i drogi. W piśmie podkreślił również, iż w związku z powstałymi szkodami losowymi wystąpił o pomoc finansową do budżetu państwa, którą otrzymał w 2018 r. w wysokości 19 755 020,00 zł, a jej jednorazowy charakter wpłynął

na wskaźnik „zamożności”, który został uwzględniony przy wyliczeniu kwoty subwencji oświatowej dla Powiatu na 2020 r., co wpłynęło na jej obniżenie w odniesieniu do roku ubiegłego o kwotę 905 958,00 zł.

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz fakt niespełnienia w latach 2022-2023, relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ufp, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr VII/26/2020 z dnia 2 marca 2020 r. wezwało Powiat Sępoleński do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 45 dni od dnia otrzymania uchwały. Program postępowania naprawczego został przedłożony w terminie określonym w art. 240a ust. 1 ufp.

Stosownie do przepisu art. 240a ust. 3 ufp program powinien zawierać: 1) analizę finansów Powiatu Sępoleńskiego wraz z określeniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; 2) indywidualny plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem wprowadzania poszczególnych działań zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 oraz 3) określenie przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczenia.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 240a ust. 4 ufp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.

Celem programu, zgodnie z intencjami Rady Powiatu Sępoleńskiego, jest wskazanie działań, których efektem będzie poprawa sytuacji finansowej Powiatu, a w szczególności wskazanie propozycji działań, które Powiat zamierza samodzielnie zrealizować w taki sposób, aby w wyniku ich wykonania zagwarantować spełnienie przepisów określonych w art. 242-244 ufp.

Należy zwrócić również uwagę, że stosownie do przepisu art. 240b ufp, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa.

Przekazany do tut. Izby dokument zawiera: *Wprowadzenie*, w którym zwrócono uwagę na główne przyczyny zaistniałej trudnej sytuacji finansowej Powiatu, pomimo realizowanych już programów naprawczych w latach 2015-2017 oraz 2019-2021 oraz cztery następujące rozdziały: *Analiza stanu finansów Powiatu Sępoleńskiego*, w której odniesiono się do przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz wskazano przyczyny opracowania i uchwalenia programów naprawczych na lata 2015-2017 i 2019-2021, *Plan przedsięwzięć naprawczych z harmonogramem ich wprowadzenia; przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem metodologii ich obliczenia oraz Prognoza budżetu Powiatu Sępoleńskiego do 2030 r.*

Analiza stanu finansów Powiatu Sępoleńskiego została sformułowana w oparciu o analizę danych finansowych za lata 2017-2019. W opracowaniu zawarto analizę obecnej sytuacji finansowej, w podziale na: 1) dochody, wydatki, przychody i rozchody budżetu, 2) zobowiązania Powiatu, 3) przyczyny zagrożenia realizacji zadań. Podsumowanie rozdziału stanowi określenie przyczyn opracowania programu postępowania naprawczego.

Średnia wartość dochodów Powiatu Sępoleńskiego w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 62 mln zł, a najwyższy poziom dochodów ogółem osiągnięto w 2018 r. (ponad 72 mln zł). W opracowaniu zawarto analizę dynamiki wzrostu/spadku oraz struktury dochodów budżetowych w latach 2017-2019 wraz z ujęciem znaczących zdarzeń związanych z kształtowaniem się wielkości dochodów ogółem, w tym dochodów bieżących i majątkowych. Największą pozycją w dochodach budżetu Powiatu jest subwencja, która w latach 2017-2019 stanowiła odpowiednio 47,8%, 43,1% oraz 29,4% dochodów ogółem. Otrzymywane przez Powiat dotacje, przeznaczone na konkretne cele, stanowiły w 2017 r. 26,9% dochodów ogółem, w 2018 r. 47,5% dochodów ogółem, natomiast w 2019 r. 33,6% dochodów ogółem. W związku z ustawowymi regulacjami dotyczącymi źródeł dochodów, Powiat ma ograniczone możliwości kształtowania dochodów i wpływania na ich wysokość ze względu na uregulowania ustawowe dotyczące źródeł dochodów.

Średnia wartość wydatków budżetowych w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 66,6 mln zł, a najwyższy poziom wydatków ogółem osiągnięto w 2018 r. (ponad 84 mln zł). W 2018 r. wydatki majątkowe wzrosły o ponad 33 mln zł w stosunku do roku 2017, odnotowując następnie spadek w 2019 r. o ponad 27 mln zł. W wyniku analizy dynamiki oraz struktury wydatków budżetowych wskazano podstawowe obszary wydatków budżetowych 1) oświata i wychowanie (29,9%, 15,9%, 22,9% wydatków w latach 2017-2019), 2) transport i łączność (9,1%, 38,2%, 17,1%) oraz 3) pomoc społeczna (27,5%, 10,8%, 15,7%).

Poza rokiem 2018 (-12 052 132,30 zł, budżet zamykał się nadwyżką, a mianowicie: w 2017 r. w kwocie 1 036 600,68 zł oraz w 2019 r. w kwocie 942 405,64 zł.

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonując analizy Programu uwzględnił wymogi formalno-prawne wynikające z art. 240a ustawy, zgodność danych dotyczących lat 2017-2019 wykazanych w programie naprawczym z danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za ww. lata. Skład Orzekający przeanalizował również przedstawione w programie przyczyny zaistniałej sytuacji finansowej Powiatu oraz przewidywane działania naprawcze wraz z ich efektami finansowymi.

Program uchwalono na lata 2020-2022, tj. na okres wskazany w art. 240a ust. 2 ufp, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. Zaplanowane w programie przedsięwzięcia w latach 2020-2022, w odniesieniu do skali planowanych dochodów i wydatków są wystarczające do poprawy sytuacji finansowej jednostki, tj. w taki sposób by jednostka od roku następnego po zakończeniu jego realizacji spełniała relacje określone w art. 243 ufp. Zgodnie z założeniami Programu relacja określona w art. 243 ufp zostanie spełniona począwszy od 2023 r.

Jako przyczynę wzrostu zadłużenia Powiatu wskazano konieczność realizacji w latach 2011-2014 inwestycji dotyczącej „Rozbudowy z przebudową Szpitala Powiatowego im. dr A. Gacy i dr J. Łaskiego NZOZ w Więcborku w celu dostosowania zakładu opieki zdrowotnej do obowiązujących przepisów prawa” oraz dalsze przystosowanie szpitala do ciągle zmieniających się standardów, dokonywane wyłącznie z własnych środków, bez zaangażowania środków zewnętrznych. Poza zadłużeniem, skutkującym koniecznością ponoszenia wysokich wydatków na jego obsługę, przyczyną trudnej sytuacji finansowej Powiatu była nawałnica, która przeszła w 2017 r. przez teren Powiatu Sępoleńskiego, czyniąc spustoszenie, m.in. zdewastowała drogi powiatowe. W 2018 r. poniesiono wydatki majątkowe na odbudowę i przebudowę dróg powiatowych w kwocie 28 992 987,84 zł. Na zrealizowanie tych przedsięwzięć Powiat był zobowiązany do zaciągnięcia w 2018 r. zobowiązań długoterminowych (kredyty bankowe) w kwocie 9 628 313,90 zł. Łączne wydatki majątkowe i bieżące na odbudowę i przebudowę zniszczonych dróg powiatowych wyniosły 47 374 621,74 zł.

Przy ograniczonych możliwościach wpływu na poziom dochodów Powiat na wykonanie powyższych zadań inwestycyjnych musiał się zadłużyć. Przyczyną konieczności opracowania programu postępowania naprawczego jest też niemożliwość zaplanowania tak wydatków, aby osiągnąć wskaźniki zadłużenia w całym okresie wieloletniej prognozy. Powiat nie osiąga bowiem dochodów w wysokości umożliwiających sfinansowanie wszystkich ustawowych zadań Powiatu. Ponadto nie bez znaczenia jest fakt, że dane niezbędne do obliczenia relacji, której niespełnienie uniemożliwia uchwalenie budżetu na dany rok, są danymi historycznymi. Stąd w momencie opracowywania programu postępowania naprawczego organy Powiatu nie mają już na te dane wpływu.

Jak wskazano wyżej na obecną sytuację finansową Powiatu ogromny wpływ ma wysokość zadłużenia. *W latach 2017-2019 Powiat Sępoleński zaciągnął kredyty w kwocie 17 065 370,62 zł, w tym 12 365 695,62 zł na sfinansowanie planowanych deficytów w tych latach, a w kwocie 4 699 675,00 zł na spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji. Spłaty kredytów i wykup obligacji w latach 2017-2019 wyniosły 6 061 675,00 zł.*

Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-Z Powiatu Sępoleńskiego za 2017 r. zadłużenie na koniec 2017 r. wyniosło 18 977 299,55 zł. Zadłużenie na koniec 2018 r. wzrosło o 12 906 747,66 zł osiągając poziom 31 884 047,21 zł. Na koniec 2019 r. zadłużenie spadło o 2 112 576,00 zł w relacji do 2018 r. i wyniosło 29 771 471,21 zł. Zobowiązania wymagalne w latach 2017-2019 nie wystąpiły. Dług Powiatu na koniec 2019 r. stanowił 48,1% wykonanych dochodów ogółem, a koszty obsługi zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki) nie przekroczyły 4,0% wykonanych dochodów ogółem.

Podkreślić należy, że zadłużenie Powiatu rosło na przestrzeni wielu lat. Wzrost zadłużenia w latach 2012-2014 wyniósł 10 433 544,29 zł. Przyczyną jak już wskazano była konieczność realizacji inwestycji „Rozbudowy, przebudowy i doposażenia Szpitala Powiatowego im. dr A. Gacy i dr J. Łaskiego NZOZ w Więcborku w celu dostosowania zakładu opieki zdrowotnej do obowiązujących przepisów prawa” Pozostała kwota zobowiązań w wysokości 10 816 082,41 zł została zaciągnięta przed 2012 r.

Trudna sytuacja, w jakiej znalazł się Powiat od 2013 r. skutkowałą osiągnięciem takich wskaźników obsługi zadłużenia, które uniemożliwiały uchwalenie budżetu na lata 2015-2017 oraz na 2019 r. oraz w latach 2020-2022 spełniających wymogi określone w ufp. Następstwem tego było wezwanie Powiatu Sępoleńskiego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego na lata 2019-2021, a obecnie na lata 2020-2022.

Zakładane znaczące wartości spłaty kredytów w latach 2020-2022 skutkują wysokimi wskaźnikami dotyczącymi obsługi zadłużenia w relacji do dochodów budżetu. Planowane wydatki na obsługę długu (raty kapitałowe + odsetki) będą szczególnie wysokie w latach 2020-2027 kształtując się na poziomie odpowiednio: 6,5%, 7,2%, 7,5%, 7,2%, 6,5%, 6,4%, 6,8% i 6,5% planowanych dochodów budżetu. Ponadto, Powiat nie osiąga dochodów w wysokościach umożliwiających sfinansowanie wszystkich ustawowych zadań Powiatu, co wpłynęło na brak spełnienia w latach 2022-2023, tj. bezpośrednio po zakończeniu realizacji programu naprawczego na lata 2019-2021 warunku określonego w art. 243 ufp, skutkując koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, stosownie do wymogu art. 240a ufp.

W związku z zaistniałą sytuacją finansową Powiatu, władze Powiatu jeszcze przed wezwaniem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy do opracowania programu postępowania naprawczego podjęły działania zmierzające do poprawy sytuacji finansowej Powiatu. Działania te zostały przeprowadzone w następujących obszarach:

1. Racjonalizacja wydatków rzeczowych:

- a) ograniczono zużycie tonerów i tuszy poprzez wydruki jednokolorowe oraz rezygnację z drukarek wymagających wyższych kosztów utrzymania;

2. Pozostałe działania:

- a) wprowadzono stały monitoring wydatków przez Skarbnika i Zarząd Powiatu;
- b) zobowiązano dyrektorów jednostek organizacyjnych Powiatu do przygotowania analizy swoich placówek pod kątem oszczędności wydatków;
- c) niepodwyższenie diet Radnych Powiatu od 2014 roku;

Wymienione działania zostały podjęte przed rozpoczęciem prac nad programem postępowania naprawczego, a ich efekty zostały uwzględnione w projekcie budżetu na 2020 r., przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 ufp.

W celu poprawy sytuacji finansowej Powiatu Sępoleńskiego, w ramach przyjętego przez Radę Powiatu Sępoleńskiego programu postępowania naprawczego na lata 2020-2022 przewiduje się następujące przedsięwzięcia:

1. Oszczędności w wydatkach majątkowych – łącznie 14 076 375,21 zł

Przewiduje się znaczące ograniczenie inwestycji w okresie realizacji programu naprawczego. Na rok 2020 zaplanowano wydatki majątkowe z dochodów własnych w wysokości 1 952 681,89 zł, w tym 363 000,00 zł na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego z przeznaczeniem na projekt „Podniesienie jakości świadczonych usług poprzez rozbudowę, przebudowę i doposażenie Szpitala Powiatowego im. dr Adama Gacy i dr Józefa Łaskiego NZOZ w Więcborku” oraz 750 576,00 zł na wykup wierzytelności w/w inwestycji przez Powiat Sępoleński. Ponadto na realizację inwestycji w 2020 r. Powiat pozyskał 100 000,00 zł od innych

jednostek samorządu terytorialnego, środki z budżetu Unii Europejskiej stanowią kwotę 1 115 367,73 zł.

Wydatki majątkowe z dochodów własnych w 2021 r. przewiduje się w wysokości 1 804 356,12 zł, natomiast w 2022 r. w wysokości 776 271,08 zł. Uwzględniając średnie wydatki majątkowe ogółem Powiatu w latach 2017-2019, finansowane ze środków własnych, w wysokości 6 203 228,10 zł, oszczędności z tytułu ograniczenia inwestycji wyniosą w 2020 r. – 4 250 546,21 zł, w 2021 r. 4 398 871,98 zł oraz w 2022 r. 5 426 957,02 zł (łącznie 14 076 375,21 zł).

2. Oszczędności w wydatkach osobowych – łącznie 1 230 892,28 zł

- związane ze zmniejszeniem zatrudnienia w latach 2020-2022 w Powiatowym Urzędzie Pracy – łącznie 239 955,96 zł;
- związane z utrzymaniem biura obsługi oświaty samorządowej – łącznie 579 395,40 zł;
- związane z pozostałymi oszczędnościami z tytułu wynagrodzeń i pochodnych, zgodnie ze wskazaniami kierownictwa jednostek, co łącznie w latach 2020-2022 wyniesie 411 540,92 zł.

3. Oszczędności w wydatkach rzeczowych – łącznie 1 271 232,33 zł

- związane z zamrożeniem w latach 2020-2022 wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, pozostałych usług oraz pozostałych wydatków, na poziomie wydatków z 2019 r. - łącznie 653 613,84 zł;
- związane z ograniczeniem wydatków na usługi remontowe poprzez utrzymanie ekipy remontowej składającej się z pracowników zatrudnionych na roboty publiczne – 522 152,61 zł;
- związane z nieudzielaniem dotacji dla gminnych spółek wodnych – łącznie 24 000,00 zł;
- związane z redukcją wydatków na dotacje dla stowarzyszeń – łącznie 27 132,00 zł;
- związane z powierzeniem obsługi w zakresie BHP pracownikowi w ramach zakresu czynności w Powiatowym Urzędzie Pracy – łącznie 13 500,00 zł;
- związane ze zmniejszeniem trzech numerów komórkowych w Starostwie Powiatowym w okresie programu postępowania naprawczego – łącznie 3 240,00 zł;
- z tytułu redukcji prenumeraty i publikacji – łącznie 27 593,88 zł;

4. Działania wynikające z art. 240a ust. 5 ufp – łącznie 712 025,65 zł

- oszczędności w wydatkach na promocję Powiatu - brak ponoszenia wydatków na ten cel przyniesie oszczędności okresie programu postępowania naprawczego - łącznie 80 684,16 zł;
- zamrożenie wydatków na diety dla radnych - łącznie 13 327,39 zł;
- likwidacja stołówki w Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Więcborku od dnia 1 lipca 2019 r. - łącznie 618 014,10 zł;

W programie przewidziano również pozyskanie w latach 2021-2022 dodatkowych dochodów w kwocie 674 902,00 zł w wyniku przekształcenia Zespołu Szkół Nr 2 w Sępólnie Krajeńskim w Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy.

W programie przedstawiono harmonogram działań naprawczych, wskazując rodzaj podejmowanych działań, osoby i podmioty odpowiedzialne za ich przeprowadzenie, przewidywane efekty oraz termin realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Łączną wartość przewidywanych efektów finansowych przedsięwzięć naprawczych planowanych do podjęcia

w latach 2020-2022 z tytułu oszczędności w wydatkach obliczono wyniesie **17 290 525,47 zł**, natomiast z tytułu pozyskania dodatkowych dochodów **674 902,00 zł**.

Przedstawione w programie postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2022 przyczyny zaistniałej sytuacji finansowej Powiatu są – zdaniem Składu Orzekającego – prawidłowe. Skutkiem stanu finansów Powiatu był w szczególności brak możliwości realizacji w 2018 r. zadań związanych z odbudową i przebudową dróg gminnych bez zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 12 052 132,30 zł. Powiat nie spełnia również w latach 2020-2022 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp. W programie wskazano, że budżety lat 2020-2027 obciążone są zobowiązaniami związanymi z dostosowaniem do wymogów związanych z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie, a dodatkowo wskazano, że budżet 2018 r. był obciążony dużymi wydatkami majątkowymi związanymi z likwidacją skutków nawałnicy, która przeszła przez Powiat Sępoleński w miesiącu sierpniu 2017 r. Zniszczenia wywołane klęską żywiołową spowodowały znaczny wzrost wydatków zarówno bieżących jak i majątkowych dotyczących przywrócenia stanu dróg powiatowych umożliwiających ich użytkowanie.

Działania zostały określone precyzyjnie, ze wskazaniem harmonogramu ich wprowadzania oraz efektów finansowych Zdaniem Składu Orzekającego zaproponowane przedsięwzięcia naprawcze są wynikiem dogłębnej analizy dokonanej przez Powiat w szerokim zakresie. W celu poprawy sytuacji finansowej Powiat, mając niewielkie możliwości wpływu na wysokość dochodów, skupił się na ograniczaniu wydatków, uwzględniając przy tym konieczność realizacji ustawowych zadań.

W wyniku analizy przedstawionych przedsięwzięć naprawczych Skład Orzekający wnosi następujące uwagi do przedłożonego programu postępowania naprawczego na lata 2020-2022.

1) oszczędności w wydatkach majątkowych w okresie realizacji programu naprawczego

Do wyliczenia oszczędności w wydatkach majątkowych w okresie realizacji programu przyjęto średnią wartość wydatków majątkowych ze środków własnych za lata 2017-2019. Wydatki majątkowe ogółem finansowane ze środków własnych w 2017 r. wyniosły 1 261 529,71 zł, w 2018 r. 14 488 549,29 zł oraz w 2019 r. 2 859 605,29 zł. Wyliczono średnią z trzech lat dla wydatków majątkowych, która wyniosła 6 203 228,10 zł. Przyjęta tak wysoka średnia (6 203 228,10 zł) jest wynikiem realizacji w 2018 r. dochodów budżetu w kwocie wyższej o ok. 20 mln zł od wielkości realizowanych dochodów w 2017 r. oraz o ok 11 mln zł od zrealizowanych dochodów w 2019 r. Analogicznie kwota zrealizowanych wydatków w 2018 r. była wyższa od ich wielkości realizowanych w 2017 r. o ok 33,5 mln zł oraz o ok. 24 mln zł od ich wielkości zrealizowanych w 2019 r. Skład Orzekający nie kwestionuje legalności zrealizowanych w 2018 r. dochodów w kwocie 72 578 652,75 zł oraz wydatków na poziomie 84 630 785,05 zł, z wynikiem budżetu stanowiącym deficyt w kwocie 12 052 132,30 zł. Powyższe było wynikiem podjętych działań przez Powiat związanych z likwidacją skutków nawałnicy, która przeszła przez Powiat Sępoleński w miesiącu sierpniu 2017 r. Zniszczenia wywołane klęską żywiołową spowodowały znaczny wzrost wydatków zarówno bieżących jak i majątkowych dotyczących przywrócenia stanu dróg powiatowych umożliwiających ich użytkowanie. Tym niemniej wpłynęło to na drastyczny wzrost poziomu zadłużenia Powiatu

z kwoty 18 977 299,55 zł na koniec 2017 r. do kwoty 31 884 047,21 zł na koniec 2018 r. W normalnych warunkach średnie wydatki majątkowe, finansowane ze środków własnych oscylowałyby wokół średnio ponoszonych wydatków majątkowych w latach poprzednich i zdaniem Składu wątpliwym może być taki wysoki (14 076 375,21 zł) efekt finansowy wprowadzanych w okresie realizacji programu oszczędności po stronie wydatków majątkowych.

2) wskaźniki obsługi zadłużenia Powiatu w latach 2020-2027.

Zdaniem Składu Orzekającego zauważenia wymaga negatywne dla Powiatu zjawisko, wskazane we wcześniej części opinii związane z ponoszonymi kosztami obsługi zadłużenia Powiatu. Powiat będzie ponosił w latach 2020-2027 koszty na obsługę długu (raty kapitałowe + odsetki) na poziomie średnio 6,5% planowanych w tych latach dochodów budżetu. Przyjęty na 2020 r. budżet przewiduje zaciągnięcie kolejnych zobowiązań długoterminowych na sfinansowanie planowanego na 2020 r. deficytu budżetu w kwocie 812 153,04 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań na kwotę 2 317 846,96 zł, co zdaniem Składu Orzekającego będzie miało bezpośredni wpływ na i tak już bardzo trudną sytuację finansową Powiatu Sępoleńskiego związaną z obsługą zadłużenia Powiatu. Sytuacja ta przy braku sprzyjających warunków zewnętrznych może stwarzać zagrożenie dla wykonania ustawowych zadań Powiatu. W związku z powyższym Skład Orzekający negatywnie zaopiniował możliwość sfinansowania planowanego deficytu przedstawionego przez Powiat Sępoleński w uchwale budżetowej na 2020 r. Możliwość sfinansowania planowanego deficytu budżetu Powiatu na 2020 r. należy rozpatrywać w kontekście wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Sępoleńskiego i zachowania relacji spłat zobowiązań, o której stanowi art. 243 ust. 1 ufp we wszystkich latach prognozy.

Skład orzekający przypomina, iż Kolegium Izby Uchwałą Nr VII/26/2020 z dnia 2 marca 2020 r. wezwało po raz trzeci Powiat Sępoleński do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Podkreślenia wymaga, iż realizowane dotychczas w latach 2015-2017 i w 2019 r. program 2019-2021 nie przyczyniły się do poprawy sytuacji finansowej Powiatu, czego przejawem było niezachowanie relacji spłat zobowiązań w latach 2019-2020 po zakończeniu realizacji programu na lata 2015-2017 oraz w latach 2022-2023 po zakończeniu realizacji programu na lata 2019-2021.

Niezrealizowanie zaplanowanych wielkości budżetowych, może spowodować radykalną zmianę wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań.

W uzasadnieniu do uchwały Rady Powiatu Sępoleńskiego w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego zaznaczono, że organy Powiatu, tj. Rada i Zarząd w pełni współpracowały nad opracowaniem programu i wyrażają wolę dalszej współpracy w realizacji opracowanego programu, celem pozyskania zamierzonych efektów.

Skład Orzekający podkreśla, że jedynie współdziałanie organów Powiatu i konsekwentna realizacja przyjętych założeń może zapewnić poprawę stanu finansów jednostki. Wskazane w programie przedsięwzięcia będą bowiem wymagały od władz Powiatu podjęcia konkretnych decyzji, często bardzo trudnych w wymiarze społecznym. Jednak tylko takie decyzje mogą przyczynić się do naprawy finansów Powiatu Sępoleńskiego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, zaopiniowano jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Andrzej Tatkowski*