

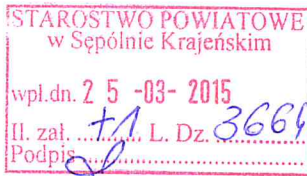


Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

RIO-SO-1-4215-1/2015

Bydgoszcz, dnia 20 marca 2015 r.

*Składowi Rowicki
20.03.2015r.*



Pan

Jarosław Tadych

Starosta

Powiatu Sępoleńskiego

Szenaszy Tenu Starosta,

W załączeniu przekazuję uchwałę Składu Orzekającego Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2015-2017.

[Handwritten flourish]

Tadeusz Urbek
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Tadeusz Urbek

Uchwała Nr 1/Ppn/2015
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 19 marca 2015 r.

w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2015-2017.

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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 6/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodnicząca:</i>	<i>Lidia Dudek</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Włodzimierz Górzyński</i> <i>Andrzej Tatkowski</i>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** program postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2015-2017.

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy Uchwałą Nr 9/III/2015 z dnia 4 lutego 2015 r., podjętą na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm. – określanej dalej jako ustawa) wezwało Powiat Sępoleński do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Uchwała Kolegium Izby została podjęta w związku z nieuchwaleniem przez Powiat Sępoleński budżetu na 2015 rok, czego bezpośrednią przyczyną był brak możliwości spełnienia przez Powiat relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, wykazanej w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu (dalej WPF), przekazanym do Izby w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Rada Powiatu Sępoleńskiego na sesji w dniu 16 marca 2015 r. podjęła Uchwałę Nr V/34/2015 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2015-2017. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 17 marca 2015 r. Do uchwały dołączono projekty uchwał Rady Powiatu Sępoleńskiego w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu na 2015 rok oraz w sprawie WPF Powiatu na lata 2015-2027, w których uwzględniono skutki wynikające z przyjętego programu postępowania naprawczego. Wskazane wyżej projekty uchwał będą przedmiotem sesji Rady Powiatu Sępoleńskiego w dniu 27 marca 2015 r.

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonując analizy programu postępowania naprawczego (dalej program naprawczy lub program) uwzględnił

wymogi formalno-prawne wynikające z art. 240a ustawy, zgodność danych dotyczących lat 2012-2014 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 i skutkami wykazanymi w projekcie WPF.

Po analizie programu naprawczego Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Program postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego opracowano na lata 2015-2017, spełniając wymóg art. 240a ust. 2 ustawy dotyczący okresu, na który uchwała się program naprawczy. Dokument spełnia wymogi dotyczące niezbędnych elementów, określonych w art. 240a ust. 3 ustawy.

W programie Powiat przedstawił wyniki analizy stanu finansów, omawiając dochody, wydatki, przychody i rozchody budżetu oraz zadłużenie Powiatu w latach 2012-2014. Z powyższych danych wynika, że najważniejszym źródłem dochodów Powiatu, stanowiącym ponad 40% dochodów ogółem, jest subwencja. Otrzymywane przez Powiat dotacje, przeznaczone na konkretne cele, stanowią rokrocznie ok. 30% dochodów ogółem. W związku z ustawowymi regulacjami dotyczącymi źródeł dochodów, Powiat ma ograniczone możliwości kształtowania dochodów i wpływania na ich wysokość.

Analiza wydatków Powiatu wskazuje, że najwięcej środków przeznacza się na realizację zadań Powiatu w zakresie oświaty, pomocy i polityki społecznej oraz dróg. W związku z koniecznością dostosowania Szpitala Powiatowego im. dr. A. Gacy i dr. J. Łaskiego w Więcborku do standardów i wymogów unijnych, Powiat przystąpił do realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy i rozbudowy Szpitala. Na powyższe zadanie w okresie 2012-2014 Powiat wydał 3.111.263,25 zł oraz zaciągnął dług z tytułu umowy wykupu wierzytelności w wysokości 10.284.629,90 zł. W programie zaznaczono, że omawiana inwestycja jest dużym obciążeniem dla budżetu Powiatu, którego dochody wynoszą ok. 54 mln zł.

W latach 2012-2014 Powiat Sępoleński zaciągnął kredyty i pożyczki o łącznej wartości 10.515.459 zł, w tym w kwocie 6.483.922 zł na sfinansowanie planowanych na dane lata deficytów, a w kwocie 4.031.537 zł na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. Ponadto zaciągnięto zobowiązanie z tytułu umowy wykupu wierzytelności związanej z realizacją zadania dotyczącego rozbudowy i przebudowy Szpitala Powiatowego, w wysokości 10.284.629,90 zł. Spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji wyniosły w latach 2012-2014 łącznie kwotę 9.104.071,52 zł. Zadłużenie Powiatu na koniec 2014 roku stanowi kwotę 21.249.626,70 zł, w tym 9.069.426,70 zł z tytułu umowy wykupu wierzytelności.

Jako przyczynę wzrostu zadłużenia Powiatu wskazano konieczność ponoszenia wydatków inwestycyjnych w Szpitalu bez zaangażowania środków zewnętrznych. Przy ograniczonych możliwościach wpływu na poziom dochodów Powiat na wykonanie powyższego zadania musiał się zadłużyć. Omawiając zadłużenie zwrócono również uwagę na brak możliwości zaciągnięcia przez Powiat kredytu konsolidacyjnego. Spłata długu sfinansowana kredytem konsolidacyjnym, zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy powinna być ujęta przy obliczaniu relacji dotyczącej spełnienia wskaźników obsługi zadłużenia. W związku z powyższym w wyniku zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego mimo braku zmiany ogólnej kwoty długu oraz możliwości zmiany warunków spłaty zadłużenia, wskaźniki dotyczące jego obsługi uległyby gwałtownemu

pogorszeniu. Powiat nie może zatem zmienić dotychczasowych warunków obsługi długu poprzez zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego.

Poza zadłużeniem, skutkującym koniecznością ponoszenia wysokich wydatków na jego obsługę, przyczyną trudnej sytuacji finansowej Powiatu było złe planowanie budżetu na 2014 rok. W programie wskazano, że pierwotny plan wydatków na 2014 rok został zaniżony o 1.755.957 zł, głównie w zakresie oświaty. Zawyżono natomiast plan dochodów ze sprzedaży majątku, planując do sprzedaży m.in. majątek, na którym Powiat wykonywał swoje ustawowe zadania. W trakcie roku dokonano zmian w budżecie zmniejszając o 1.000.000 zł plan dochodów ze sprzedaży majątku oraz zwiększając wydatki jednostek oświatowych o 1.407.957 zł. Wykazywane w 2014 roku w uchwale dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej wskaźniki obsługi zadłużenia były zachowane. Mimo dokonanych w trakcie roku zmian budżet roku 2014 został wykonany z deficytem wyższym niż zakładano – przy planowanym deficycie w wysokości 1.409.000 zł osiągnięto wynik ujemny w kwocie 2.009.079,45 zł. Wykonany deficyt został sfinansowany wolnymi środkami z lat ubiegłych.

Jak wskazano wyżej na obecną sytuację finansową Powiatu ogromny wpływ ma wysokość zadłużenia. Z programu wynika, że wzrost długu w okresie 2012-2014 o 10.433.544,29 zł jest związany m.in. ze zwiększeniem liczby realizowanych przez Powiat zadań przy niewielkim majątku Powiatu i uzależnieniu dochodów od subwencji i dotacji, na wysokość których Powiat nie ma wpływu. Ponadto, na sytuację finansową wpłynął duży udział w wydatkach Powiatu wynagrodzeń w oświacie, których wysokość również nie zależy od władz Powiatu. Zwrócono również uwagę na konieczność ponoszenia wydatków niezależnie od decyzji władz Powiatu, wynikających z wyroków sądowych czy błędów legislacyjnych (np. wydatki dotyczące zwrotu opłat za wydane karty pojazdów).

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. Działania te w 2014 roku dotyczyły następującego zakresu:

- zmian w placówkach oświatowych - spadek liczby oddziałów na skutek zatwierdzenia nowych arkuszy organizacyjnych,
- zmniejszenia zatrudnienia w Starostwie Powiatowym,
- obniżenia wynagrodzeń Starosty, V-ce Starosty i Skarbnika Powiatu,
- obniżenia w 2014 roku diet radnych,
- zamrożenia waloryzacji płac - za wyjątkiem pracowników objętych ustawą Karta Nauczyciela,
- racjonalizacji wydatków rzeczowych w zakresie wydruków komputerowych (tonery, tusze, rezygnacja z drukarek wymagających wyższych kosztów utrzymania),
- wprowadzenia stałego monitoringu wydatków przez Zarząd i Skarbnika Powiatu,
- zobowiązania dyrektorów jednostek organizacyjnych Powiatu do przygotowania analizy dotyczącej oszczędności wydatków w poszczególnych placówkach.

Efekty wprowadzenia powyższych działań zostały uwzględnione w projekcie budżetu Powiatu na 2015 rok, przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W ramach przyjętego przez Radę Powiatu Sępoleńskiego programu postępowania naprawczego na lata 2015-2017 przewiduje się następujące przedsięwzięcia:

1. Sprzedaż majątku
W roku 2015 Powiat przewiduje uzyskać 1.700.000 zł z tytułu sprzedaży nieruchomości, w tym działek w Sypniewie, Kamieniu Krajeńskim i Więcborku oraz zespołu pałacowo-parkowego w Sypniewie.
2. Zwiększenie dochodów z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa
Planuje się zwiększyć dochody z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego majątku Skarbu Państwa, poprzez prowadzenie negocjacji z potencjalnymi nabywcami. Przewidywane skutki finansowe powyższego działania określono w wysokości 349.900 zł w roku 2015 oraz po 50.000 zł w latach 2016 i 2017.
3. Oszczędności w wydatkach majątkowych – łącznie 2.246.556 zł
Przewiduje się znaczące ograniczenie inwestycji w okresie realizacji programu naprawczego. Na rok 2015 zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 9.874.941 zł, w tym 8.443.803 zł na kontynuację zadań rozpoczętych w latach poprzednich. Wydatki majątkowe roku 2015 w 47,6% finansowane będą z budżetu Unii Europejskiej. Ponadto na realizację inwestycji w 2015 roku Powiat pozyskał 212.400 zł od innych jednostek samorządu terytorialnego oraz z budżetu państwa.
Wydatki majątkowe w roku 2016 przewiduje się w wysokości 2.335.900 zł, a w roku 2017 w wysokości 2.614.800 zł. Uwzględniając średnie wydatki majątkowe Powiatu w latach 2012-2014, finansowane ze środków własnych, w wysokości 3.598.628,26 zł, oszczędności z tytułu ograniczenia inwestycji wyniosą w roku 2016 – 1.262.728 zł, a w roku 2017 – 983.828 zł.
4. Oszczędności w wydatkach osobowych – łącznie 1.676.705,80 zł
 - związane ze zmniejszeniem zatrudnienia – łącznie 1.223.313,80 zł;
W okresie realizacji programu naprawczego Powiat przewiduje zmniejszyć o 7 etaty dotyczące administracji i obsługi oświaty, co zgodnie z wykazanymi wyliczeniami przyniesie w latach 2015-2017 oszczędności w wysokości 966.043 zł. Od 1 marca 2015 r. zmniejszono również 1 etat w Starostwie Powiatowym oraz od 1 kwietnia 2015 r. 1 etat w Zarządzie Drogowym. Oszczędności z powyższego tytułu wyniosą 257.270,80 zł. Ponadto założono brak zatrudniania nowych pracowników na miejsce odchodzących na emeryturę. W programie zaznaczono, że planowane zmniejszenie zatrudnienia nie wpłynie ujemnie na realizację zadań przez Powiat.
 - związane z zamrożeniem wydatków na wynagrodzenia i pochodne – łącznie 438.992 zł;
Zamrożenie wynagrodzeń na poziomie roku 2013 przewiduje się w latach 2015-2016 – powyższe działanie nie dotyczy pracowników oświaty. W roku 2017 założono inflacyjny wzrost wynagrodzeń. Skutkiem powyższego będą oszczędności w roku 2015 w wysokości 148.045 zł, w 2016 – 283.753 zł, a w roku 2017 – 7.194 zł.
 - związane ze zmniejszeniem funduszu motywacyjnego w Powiatowym Urzędzie Pracy – 4.800 zł rocznie, co łącznie w latach 2015-2017 wyniesie 14.400 zł;
 - planuje się zastąpienie nauczycieli dyplomowanych i mianowanych odchodzących na emerytury nauczycielami o niższym stopniu awansu zawodowego.
5. Oszczędności w wydatkach rzeczowych – łącznie 534.103,71 zł

- związane z zamrożeniem na poziomie roku 2014 wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych i usług pozostałych – oszczędności wyniosą w 2015 roku 67.265,08 zł, w 2016 roku – 128.924,74, w 2017 roku – 117.713,89 zł;
 - związane z ograniczeniem wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, usług oraz pozostałych wydatków – łącznie 127.200 zł;
Przewidywana jest likwidacja dystrybutora wody, utworzenie ekipy remontowej, zmiana operatora pocztowego w Powiatowym Urzędzie Pracy, w związku z nabyciem uprawnień przez pracownika obsługa BHP zostanie powierzona w ramach zakresu czynności w PUP, od 1 lipca 2015 r. zlikwidowane zostanie 7 numerów telefonów komórkowych.
 - związane z ograniczeniem udzielania dotacji dla gminnych spółek wodnych – rocznie 8.000 zł, w latach 2015-2017 – 24.000 zł;
 - związane z ograniczeniem udzielania dotacji dla stowarzyszeń – 23.000 zł rocznie, w okresie programu naprawczego - 69.000 zł.
6. Działania wynikające z art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych
- oszczędności w wydatkach na promocję Powiatu – brak ponoszenie wydatków na ten cel przyniesie oszczędności 28.000 zł rocznie,
 - zamrożenie wydatków na diety dla radnych – łącznie 55.968 zł
Powyższe wydatki zostały zmniejszone już w roku 2014. Oszczędności z tego tytułu wyniosą rocznie 16.080 zł. Szacuje się, że oszczędności z tytułu zamrożenia wysokości diet wyniosą w roku 2015 – 1.656 zł, w roku 2016 – 3.174 zł, a w roku 2017 – 2.898 zł.
 - zmniejszenie wynagrodzeń kierownictwa – Starosty, V-ce Starosty, Skarbnika – oszczędności z tego tytułu wyniosą 156.416,82 zł w okresie 2015-2017,
 - brak realizacji nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
 - nie udzielanie pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego,
 - nie udzielanie poręczeń, gwarancji i pożyczek,
 - ograniczenie realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowane ze środków własnych.
7. Pozostałe działania:
- przeprowadzenie przeglądu stanu zatrudnienia i przygotowanie nowych struktur organizacyjnych we wszystkich jednostkach organizacyjnych Powiatu,
 - nie zatrudnianie nowych pracowników,
 - weryfikacja stawek wynajmu pomieszczeń,
 - promocja oferty edukacyjnej szkół w celu pozyskania jak największej liczby uczniów, co wpłynie na wysokość subwencji,
 - przeniesienie działalności prowadzonej w dzierżawionych pomieszczeniach do pomieszczeń własnych Powiatu.

W programie przedstawiono harmonogram działań naprawczych, wskazując termin realizacji poszczególnych przedsięwzięć, osoby i podmioty odpowiedzialne za ich przeprowadzenie oraz przewidywane efekty. Łączną wartość przewidywanych efektów finansowych działań naprawczych planowanych do podjęcia w latach 2015-2017 obliczono na kwotę 6.903.650,33 zł, z czego 2.149.900 zł dotyczy pozyskania dochodów, a 4.747.450,33 zł

oszczędności w wydatkach (w tabeli 15 na str. 30 programu nie uwzględniono kwoty oszczędności z tytułu rezygnacji z 7 numerów telefonów komórkowych, w wysokości 6.300 zł).

Przedstawione w programie postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2015-2017 przyczyny zaistniałej sytuacji finansowej Powiatu są – zdaniem Składu Orzekającego – prawidłowe. Skutkiem stanu finansów Powiatu jest brak możliwości realizacji w 2015 roku zadań bez zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu. Powiat nie spełnia również relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym wykupu papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek długoterminowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Jak wynika z przywołanego przepisu na ww. relację wpływają m.in. parametry dotyczące obsługi zadłużenia (spłata rat zobowiązań długoterminowych wynikająca z umów wraz z odsetkami) oraz dane dotyczące wykonania budżetu za 2014 rok, które uwzględnia się przy obliczaniu relacji na kolejne 3 lata, tj. 2015-2017. W programie wskazano, że budżet roku 2014 był źle zaplanowany, a na etapie planu wskaźniki były zachowane. Wykonanie dochodów roku 2014 w wysokości niższej niż plan (różnica wyniosła 1.609.359,91 zł), mimo oszczędności po stronie wydatków w wysokości ponad 1.000.000 zł, wpłynęło na niezachowanie relacji obsługi zadłużenia w latach 2015-2017, wykazanej w projekcie WPF.

Skład Orzekający pozytywnie ocenia przedsięwzięcia naprawcze przedstawione w programie. Działania zostały określone precyzyjnie, ze wskazaniem harmonogramu ich wprowadzania oraz efektów finansowych, których sposób obliczenia nie budzi zastrzeżeń. 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. Przewidywane skutki finansowe proponowanych działań naprawczych ujęto w projekcie WPF na lata 2015-2027, dołączonym do uchwały w sprawie programu naprawczego.

W uzasadnieniu do uchwały Rady Powiatu Sępoleńskiego w sprawie przyjęcia programu naprawczego zaznaczono, że organy Powiatu, tj. Rada i Zarząd w pełni współpracowały nad opracowaniem programu i wyrażają wolę dalszej współpracy w realizacji jego zamierzeń. 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.

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.