

Uchwała Nr 1/Ppn/2019
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 11 marca 2019 r.

w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2019-2021.

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 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 4/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

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

Przewodniczący:

Andrzej Tatkowski

Członkowie:

Maciej Słomiński

Włodzimierz Górzyński

uchwalili, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** program postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2019-2021.

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy Uchwałą Nr II/5/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., podjętą na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 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 2019 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 27 lutego 2019 roku podjęła Uchwałę Nr VI/37/2019 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2019-2021. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 28 lutego 2019 r.

Skład Orzekający Nr 3 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 2016-2018 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 postępowania naprawczego Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Program postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego opracowano na lata 2019-2021, 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 2016-2018. Z powyższych danych wynika, że najważniejszym źródłem dochodów Powiatu jest subwencja, która w 2016 r. stanowiła 47% dochodów ogółem, w 2017 r. 43% dochodów ogółem oraz w 2018 r. 30% dochodów ogółem. Otrzymywane przez Powiat dotacje, przeznaczone na konkretne cele, stanowiły w 2016 r. 21% dochodów ogółem, w 2017 r. 27% dochodów ogółem, natomiast w 2018 r. 48% 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. Wydatki poniesione na ten cel w latach 2016-2018 wyniosły 3 148 854,53 zł, natomiast w latach 2012-2014 wyniosły 3 111 263,25 zł. Koszt tej inwestycji w latach 2011-2014 wyniósł 11 643 950,24 zł. W celu sfinansowania tego zadania Powiat 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 planowana wielkość dochodów wynosi ok. 54 mln zł. W 2018 roku na ten cel wydatkowano 2 094 935,55 zł.

W latach 2016-2018 Powiat Sępoleński zaciągnął kredyty i pożyczki o łącznej wartości 18 815 370,62 zł, w tym w kwocie 13 657 323,66 zł na sfinansowanie planowanych deficytów w tych latach, a w kwocie 5 158 046,96 zł na spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji. Na koniec 2018 r. zadłużenie Powiatu wynosiło 31 884 047,21 zł, w tym 25 816 924,51 zł dotyczyło zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji, a 6 067 122,70 zł dotyczyło długu spłacanego wydatkami na rozbudowę szpitala (umowa wykupu wierzytelności).

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 kolejne wydatki związane z przystosowaniem szpitala do ciągle zmieniających się standardów, dokonywane wyłącznie z własnych środków, 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, który umożliwiłby

restrukturyzację zadłużenia. 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 pomimo poprawy sytuacji finansowej, która byłaby skutkiem zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego (zawarcie umów na innych warunkach niż dotychczasowe umowy) pogorszeniu uległyby wskaźniki wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przyczyną konieczności opracowania programu postępowania naprawczego jest niemożliwość zaplanowania tak wydatków, aby osiągnąć wskaźniki zadłużenia w 2019 roku. Powiat nie osiąga bowiem dochodów w wysokości umożliwiających sfinansowanie wszystkich ustawowych zadań Powiatu i osiągnięcia wskaźników. 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.

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.

Jak wskazano wyżej na obecną sytuację finansową Powiatu ogromny wpływ ma wysokość zadłużenia. Na dzień 31 grudnia 2018 r. Powiat był znacząco zadłużony. Wartość zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji wyniosła 31 884 047,21 zł, w tym wykup wierzytelności szpitala 6 067 122,70 zł, co przy dochodach na poziomie średniej z lat 2016-2018 w wysokości 57 535 247,51 zł, daje relację zadłużenia do dochodów na poziomie 55,42%. Wydatki na obsługę zadłużenia w 2018 r. wyniosły 2,92% dochodów.

Należy wskazać, że zadłużenie Powiatu rosło na przestrzeni wielu lat. Wzrost zadłużenia w latach 2012-2014 wyniósł 10 433 544,29 zł. przyczyną 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 w latach 2019-2021 spełniających wymogi określone w ustawie o finansach publicznych. Następstwem tego było wezwanie Powiatu Sępoleńskiego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, stosownie do treści art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Uchwała Nr II/5/2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.).

Zakładane znaczące wartości wykupu obligacji oraz spłaty kredytów w latach 2019-2021 skutkują wysokimi wskaźnikami dotyczącymi obsługi zadłużenia w relacji do dochodów budżetu. W tej sytuacji nie byłoby możliwe spełnienie przez Powiat warunku określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co skutkuje koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, stosownie do wymogu art. 240a ustawy o finansach publicznych.

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 2019 r., przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W celu poprawy sytuacji finansowej Powiatu Sępoleńskiego, w ramach przyjętego przez Radę Powiatu Sępoleńskiego programu postępowania naprawczego na lata 2019-2021 przewiduje się następujące przedsięwzięcia:

1. Oszczędności w wydatkach majątkowych – łącznie 8 575 477,16 zł

Przewiduje się znaczące ograniczenie inwestycji w okresie realizacji programu naprawczego. Na rok 2019 zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 2 945 096,93 zł, w tym 765 500,00 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. Wydatki majątkowe w kwocie 2 216 209,82 zł, tj. w 75% finansowane będą z dochodów własnych. Ponadto na realizację inwestycji w 2019 roku Powiat pozyskał 155 000,00 zł od innych jednostek samorządu terytorialnego, środki z budżetu Unii Europejskiej stanowią kwotę 573 887,11 zł.

Wydatki majątkowe w latach 2020-2021 przewiduje się w wysokości po 2 500 000,00 zł w każdym z tych lat. Uwzględniając średnie wydatki majątkowe ogółem Powiatu w latach 2015-2017, finansowane ze środków własnych, w wysokości 5 506 858,03 zł, oszczędności z tytułu ograniczenia inwestycji wyniosą w 2019 r. – 2 561 761,10 zł, w 2020 r. 3 006 858,03 zł oraz w 2021 r. 3 006 858,03 zł (łącznie 8 575 477,16 zł).

2. Oszczędności w wydatkach osobowych – łącznie 912 516,98 zł

- związane ze zmniejszeniem zatrudnienia w latach 2019-2021 w Powiatowym Urzędzie Pracy – łącznie 264 936,42 zł;
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 utrzymaniem biura obsługi oświaty samorządowej – łącznie 577 702,76 zł;
- związane z pozostałymi oszczędnościami z tytułu wynagrodzeń i pochodnych, zgodnie ze wskazaniem kierownictwa jednostek, co łącznie w latach 2019-2021 wyniesie 69 877,80 zł.

3. Oszczędności w wydatkach rzeczowych – łącznie 1 215 192,52 zł

- związane z zamrożeniem w latach 2019-2021 wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, pozostałych usług oraz pozostałych wydatków, na poziomie wydatków z 2018 r. – łącznie 398 878,45 zł;
- związane z ograniczeniem wydatków na usługi remontowe poprzez utrzymanie ekipy remontowej składającej się z pracowników zatrudnionych na roboty publiczne – 661 904,19 zł;
- związane z utrzymaniem likwidacji dystrybutora wody w latach 2019-2021 – 12 780,00 zł;
- związane z redukcją wydatków na prenumeraty i publikacje – łącznie 27 593,88 zł;
- związane z nieudzielaniem dotacji dla gminnych spółek wodnych – łącznie 24 000,00 zł;
- związane z redukcją wydatków na dotacje dla stowarzyszeń – łącznie 60 000,00 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;
- związane z likwidacją wydatków na mydło i ręczniki dla pracowników Starostwa Powiatowego i PUP – łącznie 13.296,00 zł.

4. Działania wynikające z art. 240a ust. 5 ustawy – łącznie 727 516,16 zł

- oszczędności w wydatkach na promocję Powiatu – brak ponoszenia wydatków na ten cel przyniesie oszczędności okresie programu postępowania naprawczego – łącznie 99 000,00 zł;
- zamrożenie wydatków na diety dla radnych – łącznie 10 502,36 zł;
Szacuje się, że oszczędności z tytułu zamrożenia wysokości diet wyniosą w roku 2019 – 3 308,96 zł, w roku 2020 – 3 596,70 zł, a w roku 2021 – 3 596,70 zł;
- likwidacja stolówki w Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Więcborku od dnia 1 lipca 2019 r. – łącznie 618 013,80 zł;
- nieudzielanie pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- brak realizacji nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- nie udzielanie poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- ograniczenie realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowane ze środków własnych.

5. Pozostałe działania:

- promocja oferty edukacyjnej szkół wśród uczniów gimnazjów powiatu, jak i powiatów ościennych, w celu pozyskania jak największej liczby uczniów do szkół, co wpłynie na wysokość subwencji;
- przeniesienie działalności z wydzierżawionych pomieszczeń do pomieszczeń własnych Powiatu.

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 2019-2021 z tytułu oszczędności w wydatkach obliczono na kwotę 11 430 702,82 zł.

Przedstawione w programie postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2019-2021 przyczyny zaistniałej sytuacji finansowej Powiatu są – zdaniem Składu Orzekającego – prawidłowe. Skutkiem stanu finansów Powiatu był brak możliwości realizacji w 2018 roku zadań bez zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu. Powiat nie spełnia również w latach 2019-2020 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 2018 rok, które uwzględnia się przy obliczaniu relacji na kolejne 3 lata, tj. 2019-2021. W programie wskazano, że budżet roku 2018 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.

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.

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*