

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Opolu
ul. Oleska 19A
45-052 OPOLE
NA. I - 4212-340-C/2018

OR - Biuro Rady Powiatu

P. J. Staszewski
13.08.2018.

Opole, 7 września 2018r.

BIURO ZARZĄDU I RADY POWIATU
w KLUCZBORKU
WPLYNEŁO
13.09.2018.
.....
Ilość zal.
.....
podpis *[signature]*

KANCELARIA STAROSTWA POWIATOWEGO	
Wpłynęło	11.09.2018
Ilość zal.
Podpis	<i>300 [signature]</i>

OR-2.00.12.

**Rada Powiatu
Kluczborskiego**

W załączeniu przesyłam Uchwałę nr 340/2018 z dnia 6 września 2018 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nt. opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu powiatu za I półrocze 2018 r.

Kociszko
14.09.18
[signature]

NACZELNIK
Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń
[signature]
Magdalena Przybylska

Kociszko na posiedzeniu raportowała się z opinią (faks).

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

U c h w a ł a Nr 340/2018

z dnia 6 września 2018 r. Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

w sprawie opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 roku

Na podstawie art. 13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w osobach:

Aleksandra Bieniaszewska - przewodnicząca

Grzegorz Czarnocki

Magdalena Przybylska

opiniuje z zastrzeżeniami przedłożoną przez Zarząd Powiatu Kluczborskiego informację o przebiegu wykonania budżetu Powiatu za I półrocze 2018 r.

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

Zarząd Powiatu Kluczborskiego, zgodnie z dyspozycją art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu informację o przebiegu wykonania budżetu Powiatu za I półrocze 2018 roku a także informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.

Przekazana przez Zarząd informacja o przebiegu wykonania budżetu Powiatu za pierwsze półrocze, stosownie do treści art. 13 pkt 4 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 informacji Zarządu o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. w zakresie zgodności z wielkościami ujętymi w sprawozdaniach, a to:

- z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S),
- z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28S),
- o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-27ZZ),
- o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50),

sporządzonych za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. Skład Orzekający nie stwierdza rozbieżności.

Dochody budżetowe zaplanowane w budżecie Powiatu na 2018 r. (po wprowadzonych zmianach) w wysokości 88 021 197,26 zł zostały wykonane w wysokości 43 383 386,93 zł, tj. w 49,3 %, w tym dochody majątkowe ujęte po stronie planu w łącznej wysokości 13 862 355,50 zł wykonano w wysokości 4 742 900,80 zł, tj. w 34,2 %. Dochody ze sprzedaży składników majątkowych Powiatu zaplanowane w dziale 700 rozdziale 70005 § 0770 w wysokości 4 885 508 zł nie zostały realizowane.

Stopień realizacji dochodów został przedstawiony tabelarycznie, w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, w podziale na dochody bieżące i majątkowe, z uwzględnieniem zmian planu wprowadzonych w I półroczu, wraz ze wskaźnikiem wykonania poszczególnych rodzajów dochodów. Część opisowa dotycząca wykonania dochodów jest w wielu miejscach lakoniczna. Zarząd Powiatu w informacji za I półrocze nie odniósł się do braku wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w rozdziale 70005. W informacji wskazano jedynie, iż „postępowanie przetargowe mające na celu zbycie tych nieruchomości zostanie uruchomione w drugim półroczu” (s. 43).

Skład Orzekający wskazuje, iż zbywanie nieruchomości jest sformalizowaną, często długotrwałą, procedurą która ostatecznie może nie doprowadzić do wyłonienia nabywcy i uzyskania dochodów. Potwierdza to choćby realizacja dochodów z tego samego źródła przez Powiat w roku 2017. W pierwotnej uchwale budżetowej zaplanowano dochody w tej podziale klasyfikacji w kwocie 5 500 000 zł, w ciągu roku tę wielkość obniżano, ostatecznie na koniec roku plan dochodów ze sprzedaży składników majątkowych wyniósł 1 556 568 zł a wykonanie 0 zł. W ocenie Składu, mając na względzie aktualny brak wykonania dochodów z tego źródła, pełna realizacja dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018 obarczona jest znacznym ryzykiem. Należy podkreślić, iż brak lub niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia wpłynie bezpośrednio na wysokość wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji może uniemożliwić zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych. W ocenie Składu takie kwestie winny być szczegółowo przedstawione w części opisowej, ze względu na ich znaczenie dla gospodarki finansowej Powiatu.

Dodać należy, iż w dniu 6 września br. do RIO w Opolu wpłynęła odpowiedź na pytanie dotyczące prowadzonych aktualnie procedur przetargowych w zakresie zbywania nieruchomości Powiatu. Pismem FN.3251.28.2018.WS, Zarząd Powiatu poinformował, iż do 6 września 2018 r. „nie zostało uruchomione postępowanie przetargowe”, „nadal trwają przygotowania do jego uruchomienia”. Przedłożone wyjaśnienia potwierdzają zastrzeżenia Składu co do realności uzyskania przez Powiat w roku 2018 pełnej kwoty zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia.

Plan wydatków budżetowych (po zmianach) w wysokości 90 152 200,60 zł został wykonany w wysokości 50 518 785,19 zł, tj. w 56,0 % w tym wydatki majątkowe ujęte po stronie planu w łącznej wysokości 15 931 593,06 zł wykonano w wysokości 10 154 445,57 zł, tj. w 63,7 %.

Zarząd, podobnie jak w przypadku wykonania dochodów, przedstawił zróżnicowany stopień wykonania wydatków w zestawieniu tabelarycznym wraz z częścią opisową. Realizacja wydatków została przedstawiona w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej oraz grupy wydatków (wydatki bieżące) z uwzględnieniem zmian planu wprowadzonych w I półroczu 2018 r.

Skład wskazuje, że w części opisowej informacji, w wielu rozdziałach, gdzie planowane kwoty wydatków są znaczne, natomiast wykonanie odbiega od proporcjonalnego do upływu miesięcy, brak jest odniesienia się Zarządu do przyczyn tego stanu i informacji o ewentualnych działaniach podjętych w tym zakresie. Przykładowo w dziale 150 – Przetwórstwo przemysłowe, rozdziale 15095 – Pozostała działalność gdzie zaplanowano 4 188 460 zł a

wydatkowano kwotę 1 388 724,91 zł (33,16%), w części opisowej jest jedynie mowa o celach finansowanych projektów, brak jest natomiast informacji opisowej o stanie realizacji zadań. Powyższe dotyczy również działu 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, gdzie wykonanie po półroczu wynosi 62,07% planu rocznego, zaś w niektórych rozdziałach (85403 - Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, 85410 – Internaty i bursy szkolne) wykonanie wydatków rzeczowych sięga już odpowiednio 85,74% i 78,79% planu rocznego.

Realizacja budżetu Powiatu Kluczborskiego za okres pierwszego półrocza zamknęła się deficytem budżetowym w wysokości 7 135 398,26 zł. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. wykonane wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące o kwotę 1 723 853,49 zł, zaś kwota przychodów z tytułu wolnych środków wynosi jedynie 191 475,80 zł. Wskazać należy, iż w myśl art. 242 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Jakkolwiek formalnie przepis ten nie odnosi się do wykonania relacji w trakcie roku budżetowego, to niespełnienie tej relacji na koniec półrocza jest w ocenie Składu negatywnym sygnałem na przyszłość. Należy podkreślić, że powyższa kwestia, mimo swojej wagi nie została wyeksponowana w informacji. Z danych zgromadzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu wynika, iż Powiat Kluczborski jest jedyną jednostką samorządu terytorialnego w województwie opolskim, w której przewaga wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi wg stanu na koniec I półrocza 2018 r nie została zrównoważona wolnymi środkami. Zarząd nie wskazał jakie działania zamierza podjąć, by doprowadzić do spełnienia tej relacji na koniec 2018 roku.

Zaniepokojenie Składu budzi również kwestia trudności w zachowaniu płynności finansowej Powiatu, na co wskazuje stopień wykorzystania kredytu zaciąganego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu Powiatu. W pierwotnej uchwale budżetowej upoważniono Zarząd Powiatu w Kluczborku do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu budżetowego do maksymalnej wysokości 7 000 000,00 zł. Kredyt ten w maksymalnej wysokości został już 2 stycznia 2018 r. zaciągnięty, a następnie limit na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetowego był dwukrotnie podnoszony, raz na sesji w dniu 20 kwietnia 2018 r. do kwoty 10 000 000 zł, a następnie w dniu 21 czerwca 2018 r. do kwoty 13 000 000 zł. Zwiększenia kwot limitu w uchwale budżetowej skutkowało zwiększaniem kwoty kredytu zaciąganego przez Zarząd Powiatu, aktualnie uchwałą Nr 151/643/2018 do kwoty 12 500 000 zł. Kredyt ten wedle danych zawartych w informacji o przebiegu wykonania budżetu został wykorzystany w kwocie 10 714 144,05 zł wg stanu na 30 czerwca 2018 r. Warto zauważyć, że w analogicznym okresie roku poprzedniego (30 czerwca 2017 r.), wykorzystanie środków z tytułu kredytu krótkoterminowego sięgało 6 417 009,23 zł. Ponadto należy podkreślić, że kredyt ten musi zostać uregulowany do końca 2018 r., co oznacza, że realizując budżet Zarząd Powiatu winien to uwzględnić i podjąć odpowiednie działania. Jak wynika z wielkości planowanych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) zaplanowane dochody nie pokrywały w pełni wydatków budżetowych – deficyt wynosił 2 131 003,34 zł, a planowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek oraz wolnych środków stanowiły łącznie kwotę 4 659 263,80 zł. Tym samym pełna realizacja dochodów i przychodów budżetu nie zapewni środków na zaplanowane wydatki budżetowe oraz spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu krótkoterminowego.

Kwota długu ujęta w sprawozdaniu Rb-Z za II kwartał 2018 r. wynosi 60 133 589,09 zł co stanowi 68,3 % zaplanowanych na koniec II kwartału w budżecie roku 2018 dochodów. Na Powiecie ciąży dodatkowo zobowiązania z tytułu umów leasingu operacyjnego w kwocie 14 789 460,66 zł.

Jak wskazano w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 r. Zarząd zawarł umowę subrogacji, która miała na celu zmianę harmonogramów spłaty

zobowiązań poprzez wydłużenie okresu spłat i zmniejszenia rocznego obciążenia budżetu. Jak sam Zarząd Powiatu informuje, „podpisana umowa na wymienioną subrogację jest niekorzystna, w związku z czym Zarząd Powiatu w Kluczborku zamierza w drugim półroczu 2018 roku dokonać restrukturyzacji zadłużenia z wymienionej umowy ogłaszając przetarg”. Oznacza to, że koszty obsługi zadłużenia – stanowiące wydatki bieżące – w stosunku do pierwotnych założeń budżetowych wzrosną. Tym trudniej będzie zrównoważyć wydatki bieżące osiąganymi dochodami bieżącymi.

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „na podstawie przedstawianych informacji mogą być formułowane wnioski odnośnie do potrzeby dokonania określonych korekt w uchwale budżetowej, ewentualnie wdrożenie działań, które mają wpłynąć na poprawę wykonywania budżetu (*P. Smoleń*, Ustawa o finansach publicznych, komentarz do art. 265).” Wskazane w opinii okoliczności wskazują, iż oceny organów Powiatu na etapie kreowania uchwały budżetowej co do sytuacji finansowej jednostki oparte były na zbyt optymistycznych przesłankach, brak jest jednak w opiniowanym dokumencie informacji o działaniach naprawczych podjętych przez Zarząd lub planowanych do podjęcia przez Zarząd w tym zakresie. Skład podkreśla, iż Zarząd Powiatu nie wskazał w informacji jakie działania zamierza podjąć w celu spłaty kredytu krótkoterminowego, którego wysokość osiągnęła po 6 miesiącach 12,2% rocznych dochodów Powiatu.

W ocenie Składu Orzekającego, przedłożona informacja nie wskazuje żadnych poważnych zagrożeń w gospodarce finansowej Powiatu, mimo że faktycznie one występują.

Wyżej wskazane zastrzeżenia co do opiniowanej informacji przesadzają o wydaniu opinii 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
Aleksandra Bieniaszewska
Aleksandra Bieniaszewska