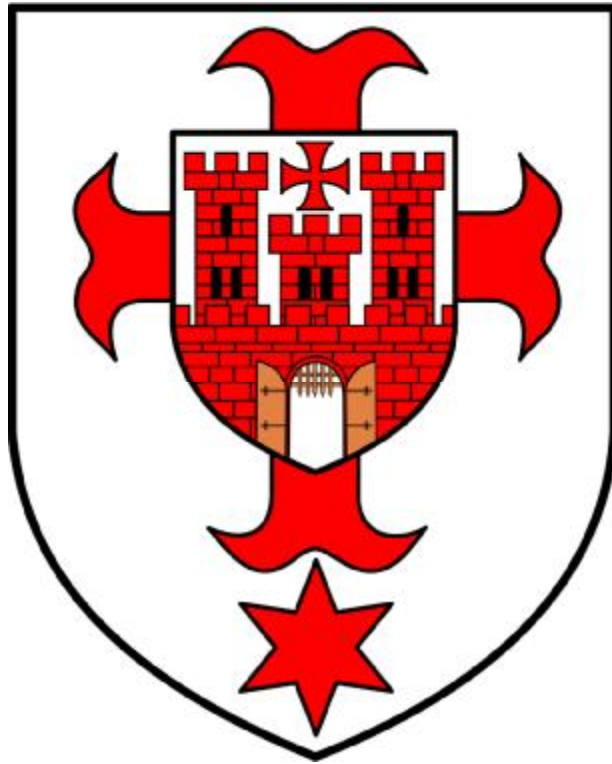


Załącznik do Uchwały Nr V/34/2019
Rady Powiatu w Kluczborku
z dnia 20 marca 2019 r.



Powiat Kluczborski

**Program Postępowania
Naprawczego**

w oparciu o art. 240a ustawy o finansach publicznych

marzec 2019 r.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Spis treści	
Wstęp	4
a. Program postępowania naprawczego w ustawie o finansach publicznych.....	4
b. Geneza programu postępowania naprawczego w Powiecie Kluczborskim.....	5
Analiza finansów Powiatu w latach 2016-2019	6
a. Dochody	6
b. Wydatki.....	9
c. Wynik budżetu	13
c. Zobowiązania	15
d. Podsumowanie.....	18
Przedsięwzięcia naprawcze	18
a. Wydatki bieżące	18
b. Podsumowanie.....	22
Pozyskanie finansowania.....	24
a. Analiza zdolności kredytowej.....	24
b. Określenie potrzeb finansowych i plan restrukturyzacji.....	32
c. Wybór instrumentu dłużnego	38
d. Podsumowanie.....	41
Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego	42
Plan wdrożenia programu naprawczego.....	44
a. Ograniczenie wydatków bieżących.....	44
b. Pozyskanie finansowania	44
Załączniki	45
a. Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2019-2039.....	45

Wstęp

a. Program postępowania naprawczego w ustawie o finansach publicznych

Niezachowanie wymogów wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (dalej: UFP, ustawa), skutkuje brakiem możliwości uchwalenia budżetu JST i towarzyszącej mu wieloletniej prognozy finansowej na „zwykłych” warunkach¹. W takim przypadku kolegium regionalnej izby obrachunkowej (dalej: RIO) powinno wezwać jednostkę do opracowania programu postępowania naprawczego (dalej: PPN) i wdrożenia go poprzez podjęcie stosownej uchwały. Z inicjatywą wezwania do wprowadzenia PPN kolegium RIO może wyjść w oparciu o przedłożone przez zarząd jednostki projekty uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej (lub zmiany tychże), zawierające ww. uchybienia. Do podjęcia uchwały dotyczącej programu postępowania naprawczego uprawniony jest organ stanowiący JST, tj. rada jednostki. PPN powinien zostać przedłożony przez JST do zaopiniowania właściwej RIO w ciągu 45 dni od daty dostarczenia wezwania. Przesłanie wezwania przez kolegium RIO obliguje JST do podjęcia ww. działań pod sankcją narzucenia uchwały budżetowej przez samą RIO. Program postępowania naprawczego zawiera (przy czym poniższa lista może być rozszerzona)²:

- analizę stanu finansów JST, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych przez JST oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 UFP,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych, planowanych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

PPN może być uchwalony na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Oznacza to, że możliwy jest krótszy okres trwania programu. W okresie trwania PPN organ stanowiący jednostki może uchwalać WPF oraz budżet jednostki oraz ich zmiany bez zachowania relacji określonej w art. 242–244 UFP. Jednocześnie niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego³.

W czasie realizacji PPN objęta nim jednostka styka się z szeregiem ograniczeń. Jednostka taka nie ma możliwości:

¹ art. 240a ust. 1 UFP.

² art. 240a ust. 1, 3 i 7 UFP.

³ art. 240a ust. 2, 4 i 9 UFP.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

- podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- udzielania pomocy finansowej innym JST,
- udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- ponoszenia wydatków na promocję jednostki,
- tworzenia funduszu sołectkiego,

a także ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Ponadto w okresie tym pojawiają się ograniczenia w zakresie podnoszenia diet radnych oraz wynagrodzenia zarządu JST⁴.

Wprowadzenie PPN ma na celu zdyscyplinowanie władz samorządowych w zakresie polityki budżetowej. Czas trwania programu ma być okresem działań naprawczych.

b. Geneza programu postępowania naprawczego w Powiecie Kluczborskim

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w uchwale Nr 5/11/2019 wezwało Powiat Kluczborski (dalej: Powiat) do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

W uzasadnieniu do ww. uchwały, na podstawie kompleksowej kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową (dalej: RIO), Kolegium RIO stwierdziło pogarszającą się sytuację finansową Powiatu, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i prawidłowej gospodarki finansowej przez Powiat Kluczborski w 2019 r. i latach kolejnych oraz niezachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp).

Kolegium swoje stwierdzenie uzasadniło przede wszystkim:

- a) niezrealizowaniem zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 r. w kwocie 4.4 mln zł. Wykonanie sprzedaży majątku na koniec 2018 r. wyniosło jedynie 34.317,18 zł.
- b) rosnącymi zobowiązaniami wymagalnymi - 1,8 mln zł na koniec 2018 r., powstałymi w wyniku nieopłacenia przez Powiat bieżących faktur z tytułu dostaw towarów i usług przypadających pierwotnie do spłaty w 2018 r.
- c) niemożnością uchwalenia WPF zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ufp.

⁴ art. 240a ust. 5 i 6 UFP.

Wprowadzając realne kwoty wykonanie budżetu do WPF, relacje wynikające z art. 242-244 ufp zostały zachowane w latach 2018 - 2019, natomiast w latach 2020 - 2021 WPF ujawniła niespełnienie wymagań określonych w tych artykułach.

Zgodnie z art. 240a ust. 1 UFP, program postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego zawiera analizę finansów JST, plan przedsięwzięć naprawczych oraz przewidywane efekty działań. Analiza finansów dotknęła części historycznej, dotyczącej wykonania budżetu w latach 2016-2018 oraz planu budżetu na 2019 r. (aktualnego na chwilę opracowania dokumentu, chyba że wskazano inaczej).

Analiza finansów Powiatu w latach 2016-2019

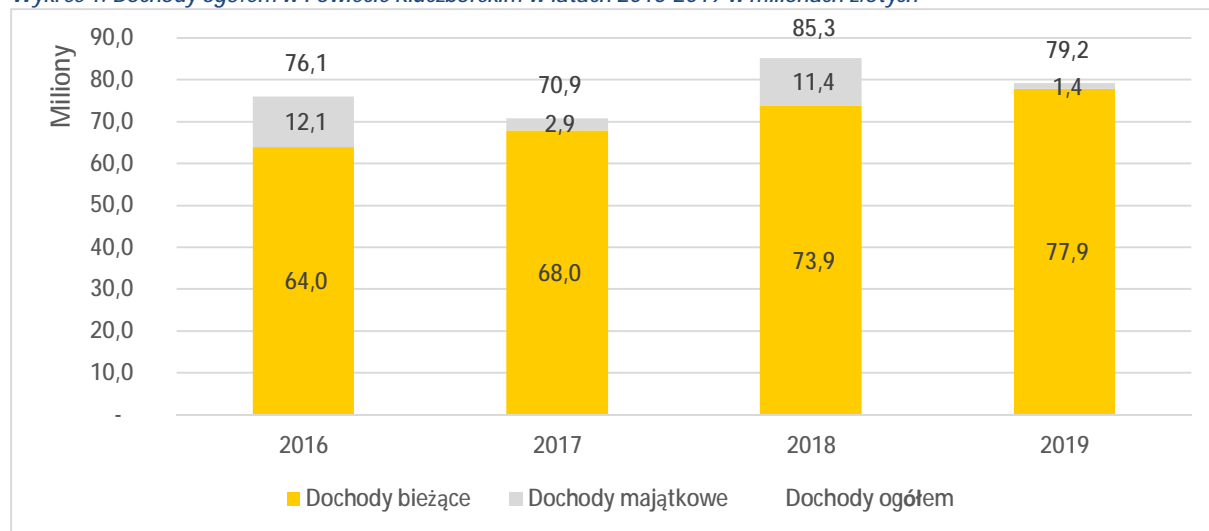
Pogłębiona analiza została przeprowadzona w perspektywie lat 2016-2019. Przyjęto założenie, że okres czteroletni będzie wystarczający dla potrzeb oceny finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenia przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych.

Przedstawione dane dot. lat 2016-2018 pochodzą z odpowiednich sprawozdań Rb. Dane dotyczące roku 2019 stanowią plan budżetu na chwilę opracowania dokumentu (chyba że wskazano inaczej).

a. Dochody

Poniższy wykres przedstawia dochody ogółem Powiatu w badanym okresie w podziale na dochody bieżące i majątkowe.

Wykres 1. Dochody ogółem w Powiecie Kluczborskim w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

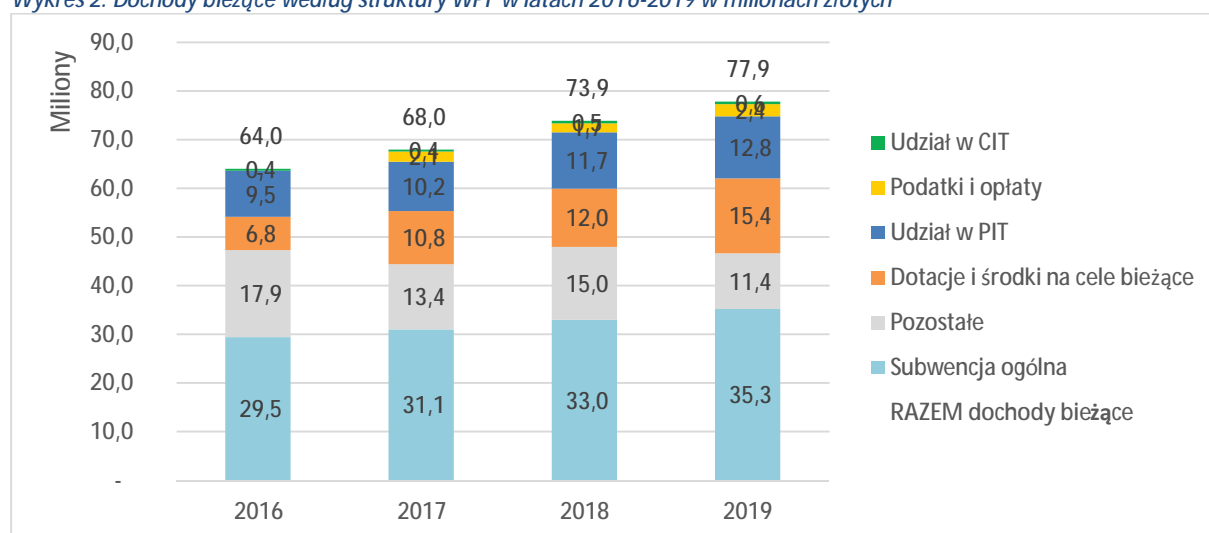
Dochody ogółem w latach 2016-2018 Powiat wykonywał na poziomie 76,1 - 85,3 mln zł, przy czym za 64,0 - 73,9 mln zł z tej kwoty odpowiadały dochody bieżące, które z reguły cechuje większa powtarzalność niż dochody majątkowe, które mają charakter incydentalny. Przedstawiony plan na rok 2019 został zrewidowany w zakresie dochodów majątkowych poprzez pomniejszenie o 1,25 mln zł dochodów ze sprzedaży majątku w celu podniesienia zachowawczości planu dochodów. Dochody

majątkowe z tytułu dotacji również obniżono o kwotę 5,9 mln zł, ponieważ te dochody wpłynęły do budżetu w formie zaliczki w 2018 r. Dodatkowo przeanalizowane pozostałe zaplanowane dochody w jednostkach oświatowych i Starostwie Powiatowym urealnijac je do wykonania z 2018 r. Po ww. zmianie Powiat planuje dochody na łącznie 79,2 mln zł, w tym 1,4 mln zł dochodów majątkowych i 77,9 mln zł dochodów bieżących, co oznacza spadek dochodów względem wykonania roku poprzedniego. W dalszej części opracowania dokonano pogłębionej analizy dochodów.

Dochody bieżące

Następny wykres przedstawia dochody bieżące Powiatu podzielone na źródła według struktury dla wieloletniej prognozy finansowej.

Wykres 2. Dochody bieżące według struktury WPF w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Największymi składnikami dochodów Powiatu są dochody z subwencji i pozostałe dochody bieżące na które w głównym stopniu składają się: dochody z czynszów dzierżawnych, wynajmu, sprzedaży usług w jednostkach. Subwencja ogólna dla Powiatu od 2016 r. stopniowo nieznacznie wzrastała z 29,5 do 35,3 mln zł. Na wysokość subwencji Powiat nie ma bezpośredniego, krótkookresowego wpływu. We wszystkich latach największą część subwencji stanowi jej część oświatowa, która kształtowała się na poziomie 24,0 – 27,7 mln zł. Drugim największym składnikiem subwencji ogólnej dla Powiatu jest część wyrównawcza – z 4,0 do 5,7 mln zł. Środki te finansowane są z tzw. „janosikowego”. Powiaty otrzymują kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej, jeśli wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie jest niższy od średniej krajowej. Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej uzyskują te powiaty, w których poziom bezrobocia przekracza 110% średniej krajowej. Wzrost kwoty tej części subwencji na przestrzeni lat może oznaczać, że status ekonomiczny Powiatu stopniowo obniża się w stosunku do średniej krajowej, na co wpływ ma także wyludnianie się Powiatu (stan ludności wg danych GUS za lata 2014-

2017 zmniejszyła się o ok. 0,3% rocznie⁵, najprawdopodobniej realny wpływ ludności jest większy z uwagi na powszechny brak przestrzegania prawa meldunkowego). Jednocześnie spojrzenie na całość dochodów bez porównania do reszty kraju wskazuje, że w kwotach nominalnych nie uległy one pogorszeniu na przestrzeni badanych lat, a wręcz uległy niewielkiej poprawie.

Zdecydowanie większa niż dla subwencji dynamika cechuje dotacje, te wzrosły z 6,8 do 15,5 mln zł w związku ze zwiększaniem przez państwo środków na: projekty realizowane z udziałem środków unijnych, nieodpłatną pomoc prawną, koszty administracyjnej obsługi zadań w gospodarce nieruchomościami Skarbu Państwa, koszty administracyjnej obsługi zadań w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. W praktyce wzrost dochodów z dotacji jest niekorzystny dla Powiatu z uwagi na konstrukcję wskaźnika indywidualnej spłaty zadłużenia z art. 243 ufp. Środki celowe zwiększają dochody, jednak nie mają wpływu na poziom wypracowywanej nadwyżki bieżącej budżetu. W efekcie wielkość nadwyżki bieżącej względem dochodów ogółem maleje, nawet jeżeli nominalnie pozostanie na tym samym poziomie. Opisana relacja nadwyżki do dochodów kształtuje zdolność obsługi długu przez Powiat. W przypadku Powiatu Kluczborskiego niespełnienie wymaganej relacji z art. 243 ufp jest głównym powodem konieczności wdrożenia programu naprawczego.

Kolejnym dużym elementem dochodów bieżących są dochody z udziału w PIT, które kształtują się na poziomie 9,5 - 12,8 mln zł, co stanowi udział ok. 15%. Pomijalną wartością z punktu widzenia budżetu są natomiast dochody z udziału w CIT (mniej niż 0,8%), co świadczy o braku dużych podmiotów gospodarczych na terenie Powiatu.

Wpływy z podatków i opłat lokalnych kształtują się na poziomie 2,1 mln zł, z czego znaczną część stanowią wpływy z opłaty komunikacyjnej.

Analiza dochodów bieżących wskazuje na względnie stały ich wzrost. Dochody Powiatu zatem są stabilne, jednak niedostateczne by pokryć potrzeby wydatkowe oraz spłatę zobowiązań kredytowych. Sytuacja zadłużeniowa zostanie szerzej omówiona w dalszej części dokumentu.

Dochody majątkowe

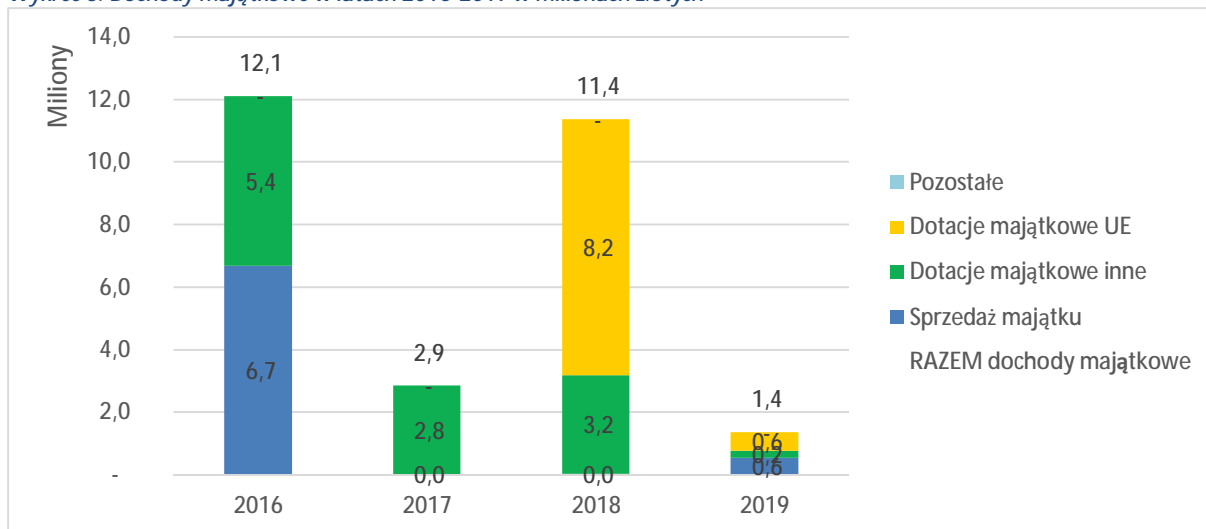
W badanym okresie dochody majątkowe Powiatu charakteryzują się istotną zmiennością (2,8 - 12,1 mln zł rocznie), co potwierdza ich incydentalny charakter.

Poniższy wykres prezentuje dochody majątkowe Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2019. Zastosowano podział taki jak w wieloletniej prognozie finansowej, przy czym w dotacjach i środkach przeznaczonych na inwestycje wyszczególniono te z programów europejskich i pozostałych źródeł.

⁵ Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS z dn. 15.02.2019 r.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 3. Dochody majątkowe w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Wartością o największym stopniu powtarzalności są dotacje majątkowe z budżetu państwa, które w latach 2016-2018 były na poziomie 2,8 – 5,4 mln zł. W 2019 r. aktualny na moment powstania dokumentu plan budżetu przewiduje dochody z tego tytułu na poziomie 800 tys. zł.

Drugą istotną kategorią dochodów majątkowych były dotacje inwestycyjne ze środków europejskich na łącznie blisko 8,2 mln zł w latach 2015-2018, z czego całość Powiat otrzymał w 2018 r. Dotacje unijne łącznie odpowiadają za 31% dochodów majątkowych w badanym okresie. Możliwość realizacji inwestycji współfinansowanych bezzwrotnym wsparciem z zewnątrz ułatwiły rozwój Powiatu Kluczborskiego. Jednocześnie konieczne było znalezienie środków na wkład własny do tych inwestycji, przez co konieczne było zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań przez Powiat, co przyczyniło się do konieczności wdrożenia działań naprawczych.

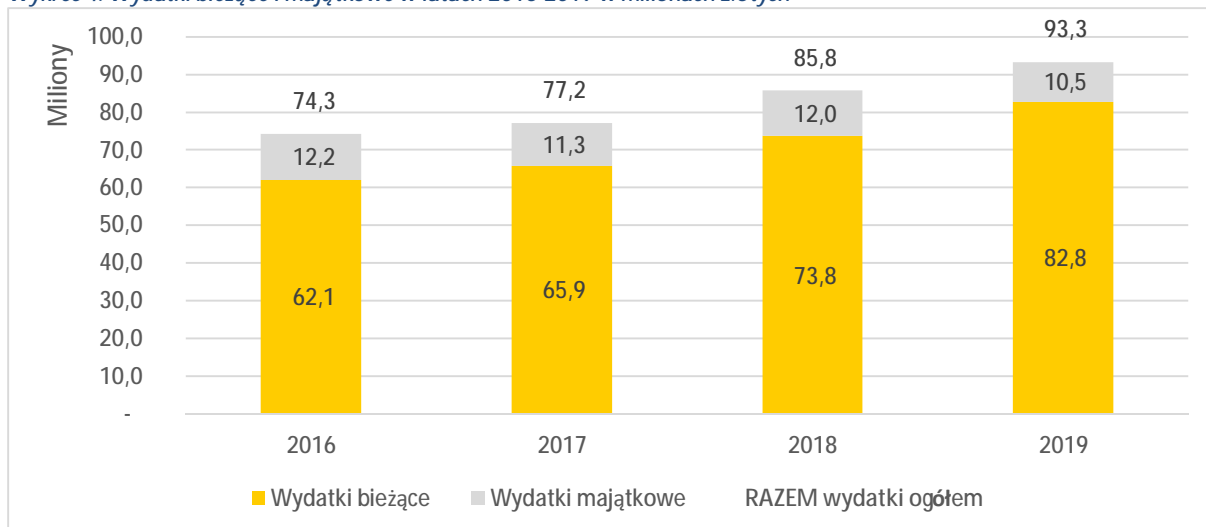
Dochody ze sprzedaży majątku w latach 2016-2018 wyniosły 6,8 mln zł z czego 6,7 mln zł przypadło na rok 2016. Niezrealizowanie planu dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 roku (plan 4,4 mln zł przy wykonaniu na poziomie 35 tys. zł) było jedną z przyczyn wezwania Powiatu do opracowania programu postępowania naprawczego. Plan sprzedaży majątku w uchwale budżetowej na 2019 r. wyniósł 1,8 mln zł, przy czym na dla zwiększenia bezpieczeństwa analizy zmniejszono zaplanowaną sprzedaż majątku do poziomu 0,5 mln zł.

b. Wydatki

Poniższy wykres przedstawia wydatki ogółem Powiatu w latach 2016-2019 w podziale na wydatki bieżące i majątkowe.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 4. Wydatki bieżące i majątkowe w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Wydatki ogółem Powiatu Kluczborskiego w latach 2016 - 2018 utrzymywały się na poziomie 74,3 - 85,8 mln zł, przy czym ich część bieżąca nieustannie rosła, z 62,1 mln zł do 73,8 mln zł, na co szczególny wpływ miał wzrost kosztów na oświatę, ale także m.in. wzrost wydatków na administrację publiczną. Plan wydatków bieżących po rewizji to kwota aż 82,8 mln zł. Wydatki majątkowe Powiatu w latach 2016 - 2018 wyniosły łącznie ok. 35 mln zł. W aktualnym planie budżetu wydatki majątkowe wynoszą ok. 15,6 mln zł. Szczegóły zostały omówione w podrozdziale „Wydatki majątkowe”.

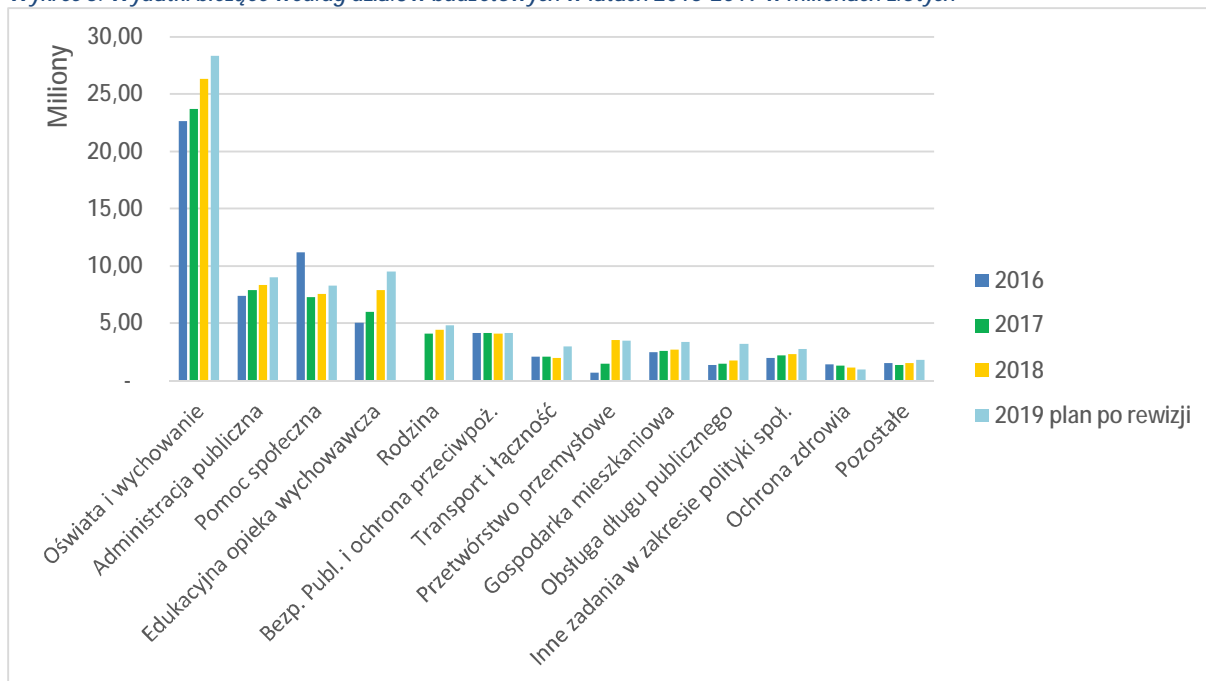
W kolejnych punktach wydatki bieżące i majątkowe zostały poddane poszerzonej analizie.

Wydatki bieżące

Poniższy wykres prezentuje wydatki bieżące Powiatu Kluczborskiego według działów budżetu dla lat 2016 - 2019. Działy zostały uszeregowane wg kwoty wydatków w 2019 r., od największej. Działy, w których wydatki nie przekraczają 2,0 mln zł, połączone zostały w kategorię „Pozostałe”.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 5. Wydatki bieżące według działów budżetowych w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Na przestrzeni analizowanych lat dział Oświata i wychowanie jest największą kategorią wydatków budżetowych, na które Powiat ma istotny wpływ, i kształtuje się na poziomie 23-26 mln zł rocznie. Aby realnie ocenić poziom wydatków ponoszonych na oświatę należy wziąć pod uwagę również wydatki w dziale 854 – edukacyjna opieka wychowawcza. Wydatki bieżące w tych działach w latach 2016-2018 wyniosły łącznie 27,7-34,2 mln zł co oznacza ok. 45% całości wydatków bieżących. Subwencje oświatowe w latach 2016-2018 wynosiły 24-26 mln zł, zatem średnio 82 % wydatków bieżących na oświatę było pokrywanych ze środków budżetu Państwa. Pozostała część, którą można nazwać „deficytem oświaty”, Powiat musi pokryć z dochodów własnych. Deficyt oświaty w 2016 r. wyniósł 1,5 mln, w 2017 4,6 mln zł, podczas gdy w 2018 r. już 5,3 mln zł. Działania naprawcze koniecznie powinny dotknąć sfery oświaty przy uwzględnieniu dobra uczniów i wychowanków.

Kolejnymi dużymi wydatkami Powiatu są wydatki w dziale Administracja publiczna. W 2016 r. wydatki w tym dziale wynosiły 7,4 mln zł, by w ciągu trzech lat wzrosnąć o ponad 13% do 8,4 mln zł. Zrewidowany plan na 2019 r. to kwota ponad 9,0 mln zł. Do takiej sytuacji przyczyniło się w szczególności wzrost kosztów utrzymania urzędu starostwa. Działania naprawcze koniecznie powinny objąć optymalizację w administracji, w szczególności kosztów osobowych.

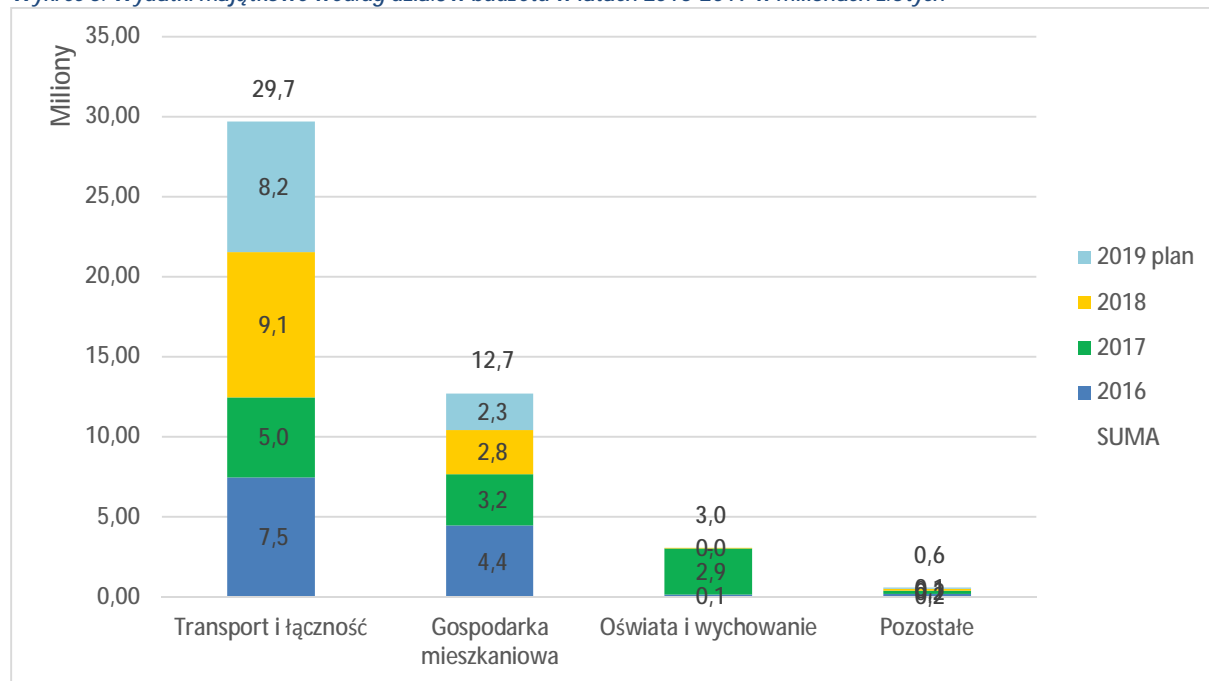
Wzrost wydatków dotknął także obszar pomocy społecznej. Wydatki w tym dziale w latach 2017-2018 wyniosły 7,3-7,6 mln zł. Plan na 2019 r. to kwota aż 9,2 mln zł. Dodatkowe środki na pomoc społeczną zawsze podnoszą jakość życia mieszkańców Powiatu, jednak w perspektywie programu naprawczego konieczne może okazać się cięcie wydatków także w tym obszarze.

Między 2016 a 2019 r. wydatki na obsługę długu wzrosły o 208%, co jest bezpośrednio powiązane z sytuacją zadłużeniową Powiatu, która została szerzej omówiona w osobnej części dokumentu.

Wydatki majątkowe

Powiat w latach 2016 - 2018 przeznaczyła ok. 35,5 mln zł na wydatki majątkowe. Poniższy wykres prezentuje wykonane w latach historycznych i planowane w 2019 r. wydatki inwestycyjne Powiatu według działów budżetu.

Wykres 6. Wydatki majątkowe według działów w budżecie w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Największe kwoty w badanym okresie zostały zainwestowane w transport i łączność i gospodarkę mieszkaniową (29,7 mln zł + 12,7 mln zł wraz z planem na 2019 r.), oświatę i wychowanie (3,0 mln zł oraz pozostałe wydatki majątkowe - 0,6 mln zł.

Poniższa tabela przedstawia plany inwestycyjne Powiatu na 2019 r. wraz z udziałem finansowania zewnętrznego bezzwrotnego i kredytowego.

Tabela 1. Wydatki majątkowe zaplanowane w projekcie budżetu na 2019 r. [w złotych]

L.p.	Nazwa	Plan
1	Opracowanie projektu budowlanego na przebudowę drogi powiatowej nr 13280	30 000,00
2	Opracowanie projektu budowlanego na przebudowę drogi powiatowej nr 13260	30 000,00
3	Przebudowa drogi powiatowej nr 21280	594 705,00
4	Opracowanie projektu budowlanego na przebudowę drogi powiatowej nr 13400	20 000,00
5	Przebudowa połączenia ul. Mickiewicza z ul. Piłsudskiego w Kluczborku	37 803,00
6	Budowa ścieżki rowerowej i kanalizacji deszczowej w ciągu drogi powiatowej nr 13	3 260 053,55

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

L.p.	Nazwa	Plan
7	Dynamiczna obsługa pasażerska	246 000,00
8	Zakup taboru autobusowego	3 947 808,00
9	Remont kanalizacji deszczowej przy budynku szpitalnym	38 168,00
10	Wniesienie wkładu pieniężnego do Spółki Dolina Stobrawy Sp. z o.o. na nabycie nowych udziałów	143 476,00
11	Remont pochylni zewnętrznej do windy budynku szpitalnego	27 763,00
12	Zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej powiatu kluczborskiego	261 224,00
13	Elektroniczne usługi publiczne - e-administracja dla Gminy Kluczbork, Powiatu Kluczborskiego i Powiatu Oleskiego	494 843,00
14	Remont pomieszczeń w budynku internatu Wojewódzkiego Ośrodka Doształcania i Doskonalenia Zawodowego w Kluczborku	458 026,76
15	Kaucja gwarancyjna - Szpital (Stara Chirurgia) - budynek	440 696,00
16	Kaucja gwarancyjna - Szpital (Stara Chirurgia) - grunt	4 992,00
17	Kaucja gwarancyjna - POR - budynek	238 928,00
18	Kaucja gwarancyjna - POR - grunt	39 248,00
19	Depozyt gwarancyjny - WODiDZ - budynek	119 955,00
20	Depozyt gwarancyjny - WODiDZ - grunt	23 100,00
21	e usługi cyfrowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych województwa opolskiego	10 635,84
22	Zakup pralnicy	33 210,00
23	Remont kotłowni	35 000,00
	RAZEM	10 535 635,15

źródło: opracowanie własne

Zgodnie z planem budżetu na 2019 r. Powiat zamierza zrealizować powyższe wydatki majątkowe o łącznej wartości przeszło 10,5 mln zł. Plan nie uwzględnia wcześniejszej spłaty subrogowanych wydatków na kwotę 5,0 mln zł, które będą dotyczyły refinansowania zadłużenia.

Do czasu sporządzenia dokumentu wykonane zostały wydatki inwestycyjne na kwotę ok. 9,0 mln zł. Rozpoczęte inwestycje będą musiały zostać dokończone co najmniej częściowo z uwagi na zawarte umowy z wykonawcami oraz na wykorzystanie środków z otrzymanych dotacji.

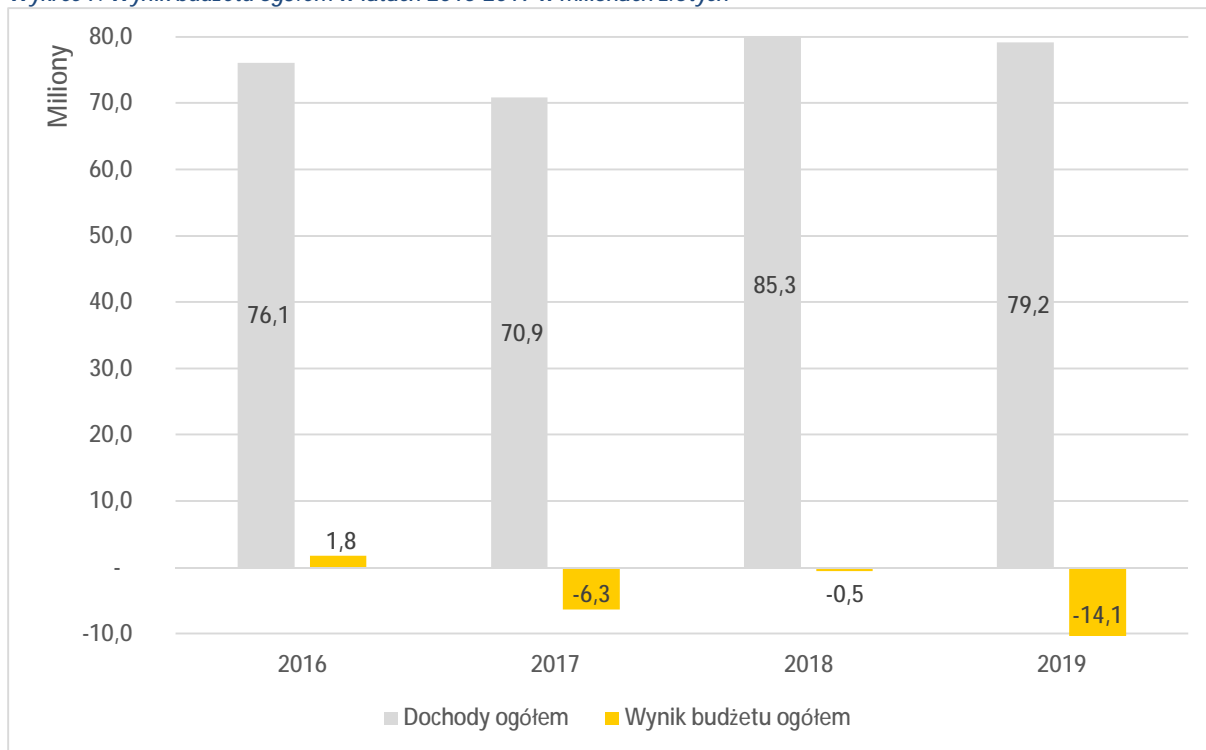
c. Wynik budżetu

Analiza wyników budżetu dotyczy analizy budżetów wykonanych (2016 - 2018) oraz budżetu w trakcie realizacji (2019).

Poniższy rysunek prezentuje opisywaną sytuację budżetu z punktu widzenia wyniku ogółem w latach 2016-2019.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 7. Wynik budżetu ogółem w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę wykonania budżetu tylko w 2016 r. Powiat wykonał budżet roczny bez deficytu (dochody przewyższyły wydatki) – wówczas wygenerowano nadwyżkę środków w wysokości 1,8 mln zł, którą przeznaczono na spłatę zapadających rat kredytowych. W latach 2017 i 2018 Powiat zakończył rok budżetowy deficytem wynikającym ze zrealizowanych inwestycji (odpowiednio 6,3 i 0,5 mln zł), co przyczyniło się do pogłębienia zadłużenia Powiatu. W 2019 r. plan budżetu (włączając w to zmiany do uchwały budżetowej przedstawione w ramach analizy dochodów i wydatków) przewiduje deficyt środków na wydatki na poziomie 16,9 mln zł. Kwota ta będzie musiała zostać uzupełniona o finansowanie dłużne lub zmniejszona poprzez rewizję planu wydatków. Ponadto w budżecie będą musiały znaleźć środki na uregulowanie zapadających zobowiązań kredytowych.

Poza wynikiem budżetu dla finansów JST istotna jest nadwyżka bieżąca (bądź deficyt bieżący), która stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi.

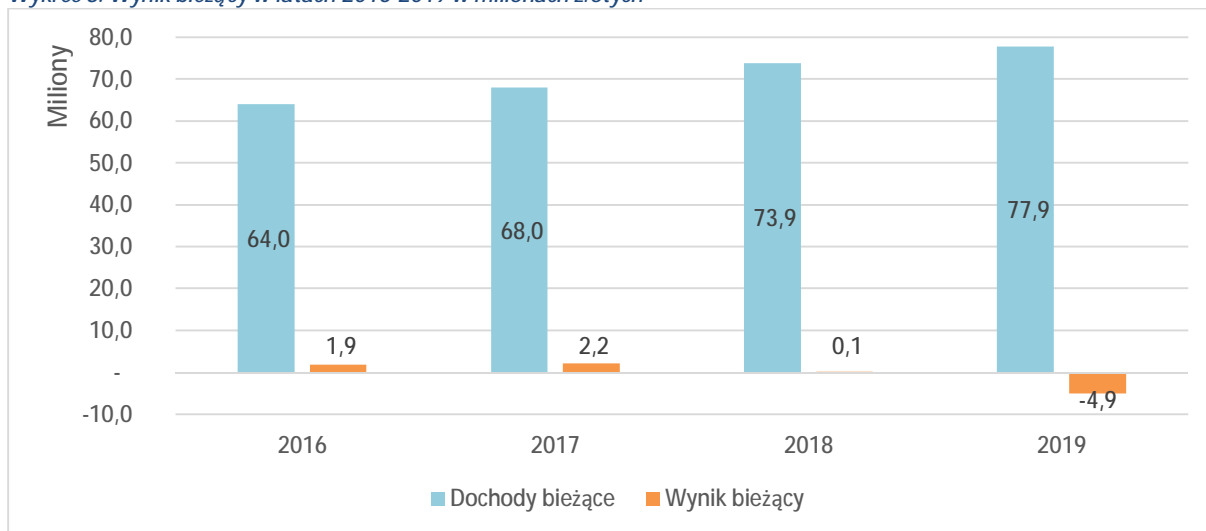
Nadwyżka bieżąca może być przeznaczona na wydatki majątkowe bądź spłatę długu. Dodatkowo od 2014 r., zgodnie z art. 243 ustawy, nadwyżki bieżące wypracowane w trzech poprzednich latach mają istotny wpływ na dopuszczalny poziom obsługi długu w danym roku. Brak nadwyżek lub ich niewielkie kwoty uniemożliwiają spłatę zadłużenia zgodnie z ustawą o finansach publicznych, co uniemożliwia działalność Powiatu poza realiami programu postępowania naprawczego.

Relacja sumy nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku do dochodów ogółem danego roku zgodnie z art. 243 ufp buduje zdolność Powiatu do obsługi zadłużenia (wskaźnik jednoroczny, pkt. 9.5 w tabeli

WPF). Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku stanowią rzecz incydentalną, a wynik bieżący jest kwestią stałą, to właśnie udział nadwyżek bieżących w dochodach ogółem przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Powiatu.

Następny wykres pokazuje zestawienie nadwyżek bieżących w Powiecie w latach 2016-2019.

Wykres 8. Wynik bieżący w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

W latach 2016-2018 Powiat generował nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, jednak były to kwoty względnie niskie – średnio 2,0 mln zł. Przekłada się to na średnio 2,5% w relacji do dochodów ogółem (2,7% dochodów bieżących). Średnia dla polskich JST to ok. 10,0%, co oznacza, że wydatki bieżące Powiatu są ponadprzeciętnie rozbudowane.

W roku bieżącym rewizja możliwości dochodowych (obniżenie możliwych do uzyskania wpływów różnych dochodów, rozliczeń z lat ubiegłych i usług) i potrzeb wydatkowych (przede wszystkim wzrost wydatków na wynagrodzenia nauczycieli) wykazała, że bez szerokich działań oszczędnościowych Powiat wykona budżet z deficytem bieżącym na ok. 4,9 mln zł. W zwykłych okolicznościach, tj. poza postępowaniem naprawczym taka sytuacja jest niedozwolona w związku z art. 242 ufp (z wyjątkami).

W celu podwyższenia ww. wskaźnika konieczne jest podniesienie dochodów bieżących lub obniżenie wydatków bieżących, przy czym to pierwsze rozwiązanie jest znacznie trudniejsze do realizacji w krótkim i średnim horyzoncie czasowym, jaki obejmuje Program Postępowania Naprawczego.

c. Zobowiązania

Na dług Powiatu Kluczborskiego na początek 2019 r. składały się zobowiązania z tytułu subrogacji zobowiązań, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązania wymagalne. Budżet roku 2018 r. został zamknięty z zobowiązaniami wymagalnymi dotyczącymi bieżących płatności z tytułu dostaw i usług na kwotę ok. 1,8 mln zł, które zostały uregulowane w 2019 r.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

W planie budżetu na 2019 r. Powiat nie przewiduje przychodów zwrotnych zatem poniższa analiza dotyczyła będzie jedynie już istniejących zobowiązań Powiatu.

Poniższa tabela zawiera zobowiązania kredytowe Powiatu Kluczborskiego wg stanu na dzień 31.12.2018, przy czym dla zobowiązań zaciągniętych przed 2018 r. podany jest ich stan na koniec 2018 r., a dla zobowiązań nowszych ich cała kwota.

Tabela 2. Zobowiązania z tytułu produktów kredytowych pozostałe do spłaty na dzień 31.12.2018 r.

L. p.	Tytuł dłużny	Oprocentowanie	Kwota kapitału pozostałego do spłaty	Rok całkowitej spłaty
1	Pożyczka z NFOŚiGW	WIBOR 3M + 0,50 p.p.	704.847,00	2022
2	Kredyt w BPS Łubniany	WIBOR 3M + 0,85 p.p.	2.850.170,00	2027
3	Subrogacja zobowiązań z tytułu umów kredytowych w Funduszu Komunalnym	WIBOR 3M + 3,50 p.p.	16.047.568,58	2038
4	Subrogacja zobowiązań z tytułu umów o emisję obligacji w Funduszu Komunalnym	WIBOR 3M + 3,50 p.p.	24.500.000,00	2038
5	Subrogacja zobowiązań z tytułu umów na dostawę usług w Funduszu Komunalnym	WIBOR 3M + 3,50 p.p.	5.224.485,42	2038
6	Kredyt w Funduszu Komunalnym	WIBOR 3M + 3,57 p.p.	4.467.788,00	2032
	SUMA		53.784.859,00	
	w tym do spłaty w 2019 r.		1.281.546,48	

Źródło: opracowanie własne na podstawie umów kredytowych

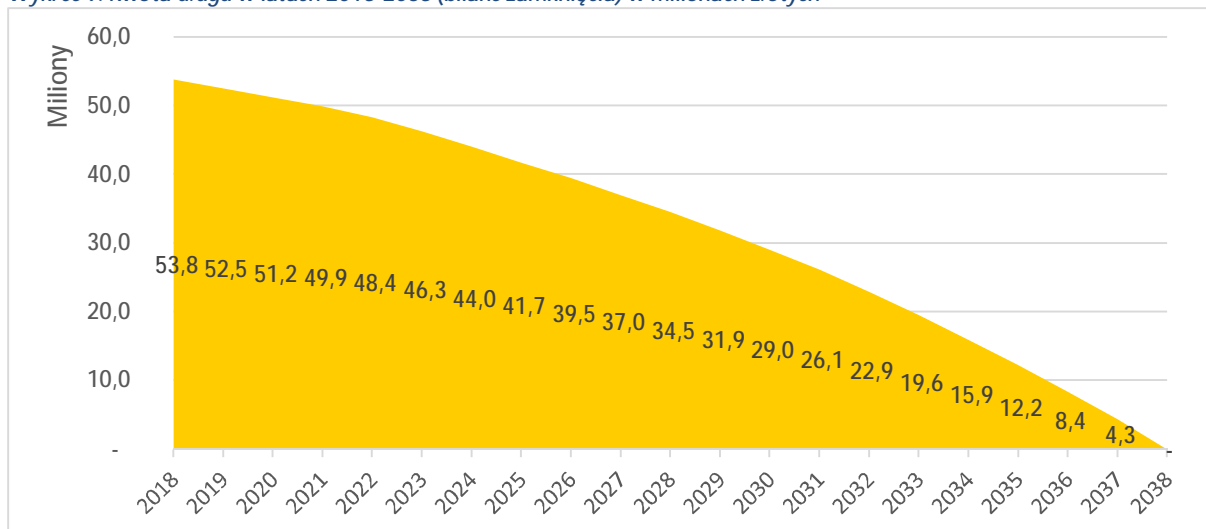
Jak wynika z tabeli, na koniec 2018 r. dług w formie subrogowanych zobowiązań i kredytów Powiatu to łącznie niemal 54,0 mln zł, jednak biorąc pod uwagę, że Powiat nie planuje nowych zobowiązań i planuje spłacić w 2019 r. 1,3 mln zł, zadłużenie Powiatu w 2019 r. efektywnie się obniży.

Od stycznia 2019 roku do kwoty długu należy doliczać umowy leasingowe. Kwota pozostałych spłat z tytułu umów leasingowych na koniec 2018 roku wyniosła 18,0 mln zł. Umowy leasingowe zostały uwzględnione w kwocie zadłużenia w WPF uchwalanej na moment podjęcia programu postępowania naprawczego.

Poniższy wykres prezentuje zadłużenie z tytułu zaciągniętych przez Powiat Kluczborski zobowiązań długoterminowych z tytułu kredytów i pożyczek na koniec kolejnych lat, zakładając spłatę zgodnie z obowiązującymi harmonogramami.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

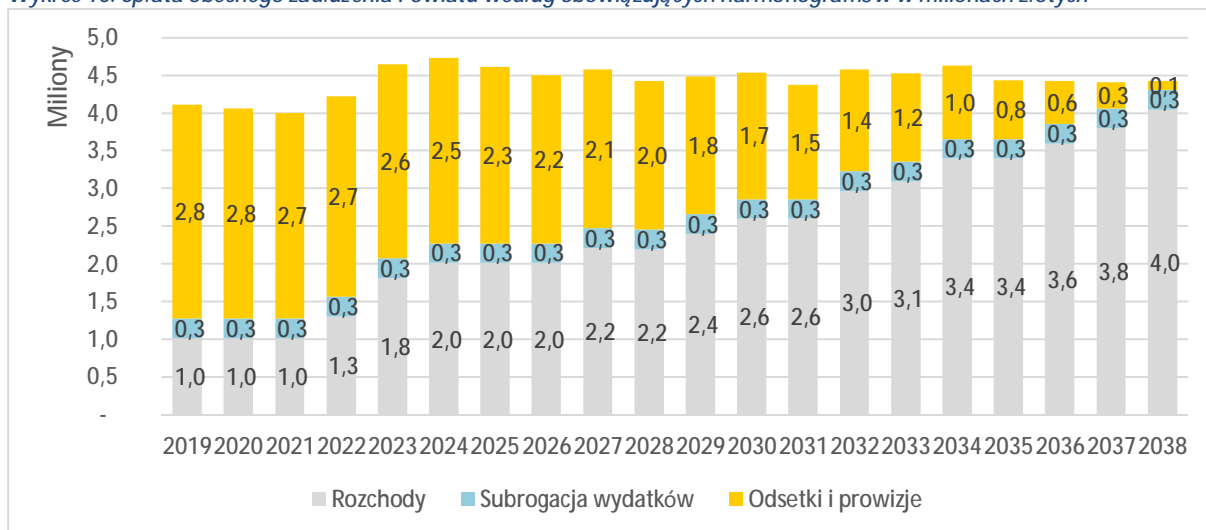
Wykres 9. Kwota długu w latach 2018-2038 (bilans zamknięcia) w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Kolejny wykres przedstawia spłaty długu w poszczególnych latach.

Wykres 10. Spłata obecnego zadłużenia Powiatu według obowiązujących harmonogramów w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Jak wynika z analizy, spłata długu Powiatu Kluczborskiego została zaplanowana rosnąco. W latach 2019-2023 łączne spłaty kapitału i odsetek kształtują się na poziomie ok. 4,3 mln zł. Same raty kredytowe to 1,3-2,1 mln zł rocznie. W praktyce oznacza to, że aby możliwa była spłata tych zobowiązań w obecnym kształcie ze środków własnych Powiatu, nadwyżka budżetowa powinna co roku wynosić co najmniej 2 mln zł. Pomijając dochody ze sprzedaży majątku z uwagi na ich incydentalny charakter, można uznać, że Powiat byłby w stanie spłacać rozchody zgodnie z harmonogramami, natomiast musiałoby się to wiązać z ograniczeniem poziomu realizowanych inwestycji. W takiej sytuacji konieczne jest podniesienie poziomu nadwyżek bieżących poprzez zwiększenie dochodów i obniżenie wydatków bieżących oraz dostosowanie harmonogramu spłat długów Powiatu do jej realnych możliwości.

Szczegółowa analiza możliwości spłaty zadłużenia przez Powiat została przeprowadzona w osobnym rozdziale dot. pozyskania finansowania.

d. Podsumowanie

Powodem wezwania Powiatu Kluczborskiego do opracowania Programu jest przede wszystkim przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia wyznaczonego przez nierówność z art. 243 ufp oraz trudności płynnościowe, do których w 2018 r. istotnie przyczyniło się niezrealizowanie sprzedaży majątku w 2018 r. oraz niedostateczne finansowanie oświaty z budżetu państwa. Przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia jest bezpośrednim skutkiem niedostosowania harmonogramów spłaty istniejących zobowiązań do aktualnych możliwości zadłużeniowych Powiatu oraz pośrednim skutkiem zbyt dużych wydatków bieżących. Konieczne są działania naprawcze we wszystkich wymienionych wyżej obszarach.

Przedsięwzięcia naprawcze

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych program postępowania naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego zawiera:

- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia wykonywania zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242 - 244 ufp;
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W związku z koniecznością możliwie dużego obniżenia problemów płynnościowych Powiatu jeszcze w 2019 r., dokonano przeglądu wydatków budżetu w celu ich minimalizacji. Poniżej znajdują się propozycje zmian, które zostaną wprowadzone do planu budżetu wraz z uchwaleniem niniejszego programu naprawczego.

a. Wydatki bieżące

W celu uzyskania nadwyżki budżetowej w roku 2019 i trwałej poprawy sytuacji budżetu Powiatu Kluczborskiego zaproponowano szereg działań prowadzących do ograniczenia wydatków bieżących. Działania te dotyczą przede wszystkim wydatków w dziale oświata i wychowanie (801), edukacyjna opieka wychowawcza (854) oraz administracja publiczna (750).

Oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza

Założenia budżetu w rozdziałach oświata i edukacyjna opieka wychowawcza przewidują w roku 2019 podwyżkę kosztów wynagrodzeń nauczycieli niezależną od polityki finansowej Powiatu (+5%) w

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

związku z powyższym założone wydatki bieżące w budżecie na rok 2019 wynoszą łącznie dla obu działów 37 892 307 złotych. W celu ograniczenia wydatków zaplanowano następujące działania naprawcze:

1. Likwidacja z dniem 1 września 2020r. Młodzieżowego Domu Kultury w Kluczborku (MDK)

W związku z likwidacją placówki przewidywane jest zwolnienie wszystkich zatrudnionych tam pracowników i ograniczenie zatrudnienia o 7,39 etatu nauczycielskiego oraz 3,50 etatu obsługowego.

Łącznie koszty wynagrodzeń w 2020 roku zostaną ograniczone o 220 000 złotych. Jednocześnie konieczne będzie wypłacenie odpraw dla zwalnianych nauczycieli (6 miesięcznych wynagrodzeń) oraz pracowników obsługi (3 miesięczne wynagrodzenia) – koszt w 2020r. 296 600 złotych stąd efekt likwidacji w roku 2020 będzie negatywny dla budżetu, jednak w latach następnych przyniesie około 690 tysięcy złotych oszczędności rocznie.

Korzyści dodatkowe będą związane z ograniczeniem kosztów materiałów i energii oraz kosztów usług. Planowane korzyści pomniejszy utrata przychodów własnych generowanych przez jednostkę. Efekty działań w roku 2019 i latach kolejnych w stosunku do budżetu przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 3. Efekty likwidacji MDK (PLN)

Pozycja budżetowa	2019	2020	2021 i lata kolejne
Wynagrodzenie nauczycieli	0	175 143	525 429
Wynagrodzenie pracowników obsługi	0	45 187	135 562
Usługi	0	16 500	33 000
Energia i materiały	0	17 500	35 000
Przychody własne	0	-19 000	-38 000
Odprawy	0	-296 605	0
Łączne oszczędności	0	-61 275	690 991

Źródło: opracowanie własne

2. Ograniczenie wydatków na usługi, materiały i wyposażenie w systemie oświaty

Wydatki na usługi, materiały i wyposażenie w działach 801 i 854 łącznie w 2019 roku zaplanowano na poziomie 6 000 000 złotych. Działania naprawcze przewidują utrzymanie w 2019 roku poziomu wydatków z roku 2018, a więc 4 750 000 złotych, co oznacza ograniczenie wydatków zaplanowanych w budżecie o 1,25 miliona złotych, jednocześnie ze względu na konieczność poniesienia kosztów przeniesionych z roku 2018 efektywne oszczędności w roku 2019 wyniosą jedynie 600 000 zł.

W latach kolejnych zaplanowano stopniowy wzrost wydatków co oznacza uzyskanie oszczędności odpowiednio w wysokości 1 150 000 złotych w roku 2020 i latach kolejnych.

3. Ograniczenie zatrudnienia w jednostkach oświatowych

W planie działań naprawczych zaplanowano ograniczenie zatrudnienia w jednostkach oświatowych Powiatu łącznie o 16 etatów. Planowane wypowiedzenie umów powinno nastąpić z dniem 1 maja 2019r. Szczegółowe zestawienie planowanych redukcji zatrudnienia w systemie zatrudnienia oraz planowane w związku z tym ograniczenia wydatków bieżących Powiatu przedstawia tabela poniżej.

Tabela 4. Planowane ograniczenie zatrudnienia w placówkach oświatowych (PLN)

Placówka oświatowa	Redukowane etaty	Koszt mc brutto brutto	Oszczędność w skali roku
Specjalny Ośrodek Szkolno Wychowawczy w Kluczborku	2	6 400,8	153 619
Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia i Dookreślenia Zawodowego w Kluczborku	4	5 179,4	248 612
Zespół Szkół Licealno-Technicznych w Kluczborku	2	6 491,3	155 791
Zespół Szkół Ogólnokształcących w Kluczborku	6	6 631,7	477 483
Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 w Kluczborku	1	6 491,3	77 896
Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 Centrum Kształcenia Ustawicznego w Kluczborku	1	6 191,1	74 293
Razem	16		1 187 695

Źródło: opracowanie własne

W roku 2019 działanie to nie wygeneruje oszczędności w budżecie, gdyż uzyskane oszczędności zostaną w całości przeznaczone na wypłatę odpraw dla zwalnianych nauczycieli (przyjęto wypłatę 6 miesięcznych wynagrodzeń w formie odpraw zgodnie z zapisami Karty Nauczyciela).

Administracja samorządowa

Działania w tym obszarze obejmują program naturalnych odejść pracowników Starostwa Powiatowego, redukcję zatrudnienia pracowników instytucji samorządowych oraz ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie.

1. Program odejść naturalnych pracowników Starostwa

W trakcie roku 2018 oraz w pierwszych miesiącach roku 2019 zatrudnienie w Starostwie ze względu na rezygnację pracowników zmniejszono o 6 etatów. Dodatkowo w roku 2019 zaplanowano dalsze ograniczenie zatrudnienia o 2 etaty a z początkiem roku 2020 o kolejne 4 etaty. Założono, iż w okresie

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

2019-2020 wszystkie osoby (6) posiadające uprawnienia emerytalne zakończą pracę w Urzędzie a ich obowiązki przejmą inni pracownicy. Jedynym wyjątkiem jest etat Skarbnika, który zostanie obsadzony nowo zatrudnionym pracownikiem.

Planowane oszczędności jakie wygeneruje ograniczenie zatrudnienia w Starostwie w kolejnych latach wyniosą odpowiednio:

- W roku 2019 – 396 000 zł
- W roku 2020 – 660 000 zł
- W roku 2021 i latach kolejnych – 792 000 zł.

Kwoty te uwzględniają koszty wypłaty stosownych odpraw i okresów wypowiedzeń.

2. Redukcja zatrudnienia w innych jednostkach Powiatu

Zaplanowano ograniczenie zatrudnienia (najpóźniej z dniem 1 lipca 2019r.) o łącznie 5 etatów w placówkach podległych Starostwu. Zaplanowane redukcje obejmą Powiatowy urząd pracy, dom pomocy społecznej oraz inkubator przedsiębiorczości.

Tabela 5. Planowane ograniczenie zatrudnienia w jednostkach samorządowych w Powiecie

Jednostka samorządowa	Redukowane etaty
Powiatowy urząd pracy (ograniczenie zatrudnienia)	2
Dom pomocy społecznej	2
Inkubator przedsiębiorczości	1
łącznie	5

Źródło: opracowanie własne

Przyjęto średnie wynagrodzenie zwalnianej osoby na poziomie 4 290 złotych brutto miesięcznie, co przekłada się na łączną kwotę kosztów pracodawcy 5 150 złotych miesięcznie.

Redukcja pozwoli ograniczyć koszty wynagrodzeń w administracji docelowo o 309 000 złotych rocznie, w roku 2019 ze względu na wypowiedzenie umów z 30 czerwca oraz konieczność wypłaty wynagrodzeń w okresach wypowiedzenia (3 miesięczne wynagrodzenia) redukcja kosztów wyniesie 77 250 złotych.

3. Ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie

Planowane jest ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w Starostwie Powiatowym 100 000 złotych w roku 2020 i w latach kolejnych. Natomiast w jednostkach podległych Starostwu zaplanowano trwałe ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie o 100 000 złotych

rocznie. Spodziewane oszczędności w roku 2019 wyniosą więc 100 000 złotych, a w latach kolejnych 200 000 złotych.

4. Ograniczenie wydatków na usługi pozostałe

W ramach działań naprawczych zaplanowano również ograniczenie wydatków ponoszonych przez Starostwo Powiatowe na zakup usług pozostałych. Wydatki te obecnie przekraczają 600 000 złotych rocznie. Planowane oszczędności w roku 2019 wyniosą 0 złotych, natomiast w latach kolejnych 300 000 złotych.

Wydatki remontowe na utrzymanie dróg

W ramach działań naprawczych zaplanowanie ograniczenia wydatków na remonty dróg do poziomu z roku 2018 (2,1 miliona złotych rocznie) i ograniczenie wydatków o 900 000 złotych w stosunku do budżetu roku 2019. W kolejnych latach utrzymany zostanie poziom wydatków wynoszący 2,1 miliona złotych rocznie (oszczędność w stosunku do budżetu na rok 2019 900 000 złotych).

Wydatki na promocję

Ze względu na objęcie JST programem naprawczym zabronione jest ponoszenie wydatków związanych z promocją Starostwa. Wydatki te wynoszą obecnie 264 000 złotych rocznie.

Planowane ograniczenie wydatków z tego względu wyniesie w roku 2019 156 500 złotych, a latach kolejnych 264 000 złotych rocznie.

b. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy założono łączny wpływ ograniczenia wydatków bieżących Powiatu Kluczborskiego w roku 2019 o 2 229 750 złotych. W roku 2020 - 5 365 080 zł a w roku 2021 i latach kolejnych 5 793 685 złotych. Zestawienie planowanych korzyści dla budżetu Powiatu w poszczególnych latach prezentuje tabela poniżej.

Tabela 6. Suma zaplanowanych korzyści i wzrost nadwyżki bieżącej

	2019	2020	2021
Oszczędności w funkcjonowaniu administracji samorządowej	573 250	1 469 000	1 601 000
Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty	600 000	2 732 080	3 028 685
Obniżenie wydatków na utrzymanie dróg	900 000	900 000	900 000
Ograniczenie wydatków na promocje	156 500	264 000	264 000
Razem oszczędności	2 229 750	5 365 080	5 793 685

Źródło: Opracowanie własne

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

W kolejnych rozdziałach zanalizowany został wpływ zaplanowanych działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków na zdolność obsługi długu przez Powiat z punktu widzenia art. 243 ufp.

Pozyskanie finansowania

Całkowite istniejące zadłużenie Powiatu z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek to na koniec 2018 roku 53,7 mln zł, co stanowi ok. 68% dochodów ogółem tego roku. Tabela ze szczegółami poszczególnych zobowiązań znajduje się w rozdz. dot. analizy finansów Powiatu Kluczborskiego w latach 2016 - 2019.

Rewizja i wprowadzenie doraźnych działań naprawczych do planu budżetu 2019 r. wykazały, że ponad te zobowiązania niesfinansowane braki w budżecie Powiatu to ok. 11,3 mln zł. Ponadto nowe finansowanie dłużne jest konieczne dla restrukturyzacji aktualnego zadłużenia Powiatu Kluczborskiego, w celu dostosowania harmonogramu spłat do możliwości Powiatu po wdrożeniu działań naprawczych.

Aby potwierdzić faktyczną kwotę koniecznego nowego finansowania dłużnego, jego strukturę oraz wybrać odpowiedni instrument, należy przeanalizować zdolność kredytową Powiatu. Dopuszczalne limity obsługi zadłużenia opisuje art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Aby Powiat Kluczborski mógł rozpocząć funkcjonowanie poza programem postępowania naprawczego, musi spełniać wymogi m.in. tego artykułu ustawy. W związku z tym, że program nie może być uchwalony na dłużej niż 3 lata, Powiat koniecznie musi spełnić te wymogi najpóźniej w 2023 r.

a. Analiza zdolności kredytowej

Organ stanowiący JST (poza programem postępowania naprawczego) 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:

- spłat rat kredytów i pożyczek długoterminowych wraz z należnymi w danym roku od nich odsetkami,
- wykupów papierów wartościowych (z wyjątkiem tych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST) określone wraz z należnymi od nich odsetkami i dyskontem, a także
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

przekroczy relację wyrażoną za pomocą poniższego wzoru:

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- R* - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- O* - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D* - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* - dochody bieżące,
- Sm* - dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* - wydatki bieżące,
- n* - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1* - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2* - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3* - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Od stycznia 2019 roku nastąpiła nowelizacja ustawy o finansach publicznych, która m.in. definiuje nową metodologię liczenia wskaźnika z art. 243 ufp, lecz nowy wskaźnik ufp zacznie obowiązywać dopiero od 2026 roku.

Jak wynika z powyższej nierówności, bezpośredni wpływ na dopuszczalny poziom obsługi długu przez JST mają nadwyżki bieżące oraz dochody ze sprzedaży majątku wypracowane w 3 latach poprzedzających dany rok budżetowy w relacji do wielkości budżetu jednostki.

Badając zdolność kredytową przyjęto następujące założenia dot. dochodów i wydatków w kolejnych latach:

1. Dochody bieżące – w tym zakresie zmiany wprowadzone od 2019 roku, poza opisanymi wcześniej działaniami rewizyjnymi i naprawczymi, opierają się na założeniu corocznego wzrostu z tytułu waloryzacji poszczególnych kategorii dochodów. Kierując się zasadą ostrożności w prognozowaniu dochodów przyjęto, że dochody bieżące wzrosną jedynie o wielkość inflacji w kategoriach: podatków i opłat, dochodów z subwencji ogólnej oraz z

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. W prognozach dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych przyjęto, że wzrost będzie wyznaczony przez uwzględnienie wskaźnika PKB realnego oraz inflacji.

Wartości wskaźników inflacji i PKB realnego od 2020 r. zostały zaczerpnięte z dokumentu „*Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2018 r.*”

2. Dochody ze sprzedaży majątku – w 2019 r. obniżono je do poziomu 550 tys. zł w celu obniżenia prawdopodobieństwa przeszacowania prognozy (sprzedaż majątku ma wpływ na kształtowanie się maksymalnego dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań z art. 243 ufp – przeszacowanie stwarza ryzyko niezrealizowania prognoz i osiągnięcia niższej zdolności obsługi długu). W kolejnych latach nie zaprognozowano dochodów tej kategorii dla zachowania możliwie wysokiego bezpieczeństwa prognozy.

3. Wydatki bieżące – prognoza od 2019 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące możliwych do wypracowania nadwyżek operacyjnych będących pochodnymi poziomu dochodów i wydatków.

Koszty obsługi długu zostały wyliczone na podstawie charakterystyki posiadanych i planowanych zobowiązań oraz harmonogramów ich spłaty. Należy wziąć pod uwagę, że w przypadku restrukturyzacji zadłużenia koszty obsługi długu mogą wzrosnąć lub zmaleć, w zależności od ceny finansowania oraz harmonogramu jego spłaty. Koszt odsetkowy, wpływając na poziom nadwyżki budżetowej, pośrednio wpływa także na dopuszczalny limit obsługi długu.

W celu wyliczenia odsetek wykorzystano faktyczne wartości marży każdego zobowiązania oraz odpowiednie dla nich stawki bazowe. Przyjęto, że w latach prognozy stawki WIBOR wyniosą 1,8% (obecnie stawki WIBOR to 1,6-1,8%).

4. Wydatki majątkowe – w 2019 r. ustalono je na poziomie niezbędnego wykonania. Te wydatki zastały określone jako niezbędne dla wykonywania przez Powiat swoich zadań w należyтым stopniu w realiach postępowania naprawczego. Wykonanie znacznej części z nich jest w istotnej mierze sfinansowane ze środków unijnych, co po 2020 r. w nowej perspektywie najprawdopodobniej będzie już niemożliwe. Inwestycje finansowane w pełni ze środków własnych są konieczne m.in. do zapewnienia bezpieczeństwa i poprawie jakości życia mieszkańców Powiatu (np. zakup autobusów, budowa ścieżek rowerowych). W 2020 r. ustalono limit wydatków majątkowych na poziomie 3,7 mln zł. W związku z tym, że w 2020 r. Powiat w

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

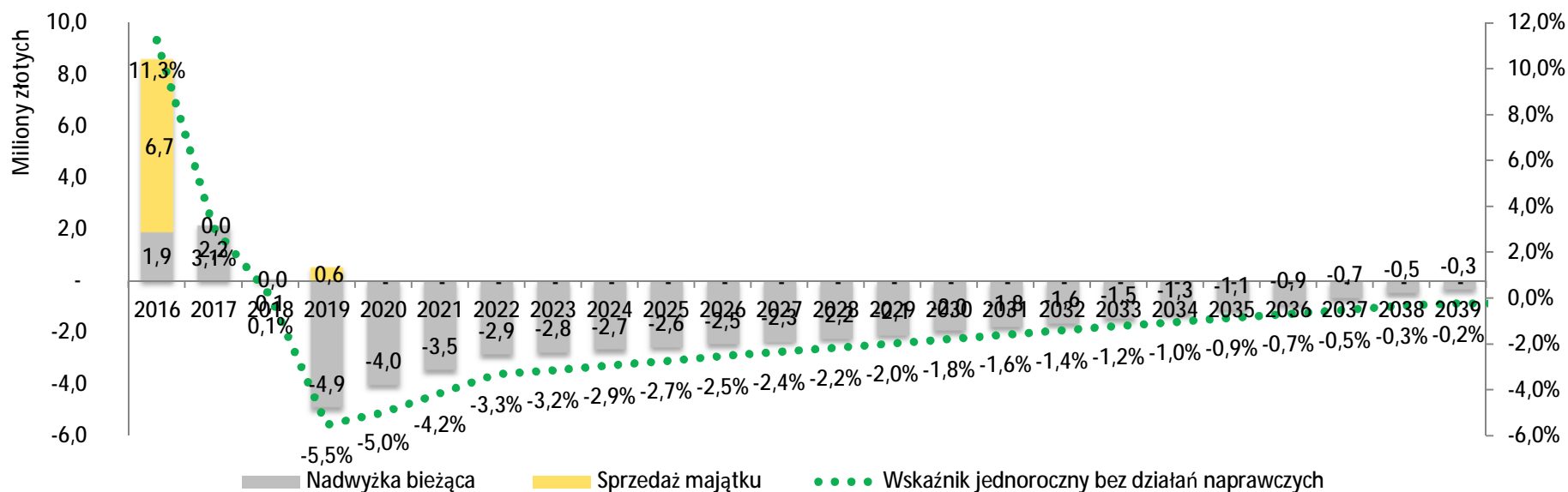
wykazie przedsięwzięć ujmuje 2,6 mln zł to ww. limit wydatków stanowi swego rodzaju rezerwę środków na wypadek niepowodzenia części planów dot. działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków.

W tym miejscu kolejno zostanie omówiona zdolność kredytowa Powiatu z punktu widzenia planu budżetu zrewidowanego w ramach analizy finansów i nowej prognozy przygotowanej o powyższe założenia (bez działań naprawczych) oraz po wprowadzeniu do planu budżetu i WPF działań naprawczych dot. dochodów i wydatków.

Zdolność spłaty długu bez działań naprawczych

Poniższy wykres przedstawia prognozę dotyczącą wyniku operacyjnego oraz sprzedaży majątku Jednostki, które składają się na wskaźnik jednoroczny z art. 243 ufp, w latach 2016 - 2039, tj. perspektywie 20-letniej, bez wdrożenia działań naprawczych.

Wykres 11. Wielkość nadwyżki bieżącej, sprzedaży majątku i wskaźnika jednorocznego bez działań naprawczych



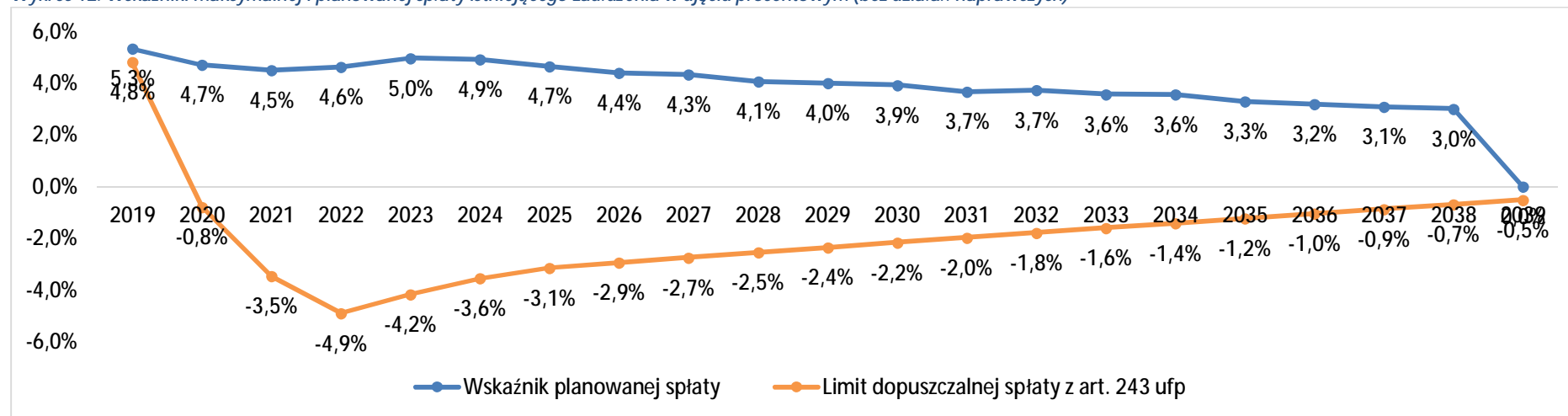
źródło: opracowanie własne

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wielkość nadwyżki bieżącej względem wielkości budżetu decyduje o wysokości wskaźnika jednorocznego z art. 243 ufp, który kształtuje zdolność Powiatu do obsługi zadłużenia. Średnia wskaźników jednorocznych z trzech poprzednich lat kształtuje wskaźnik maksymalnej dopuszczalnej spłaty długu w danym roku.

W latach 2016 - 2018 Powiat Kluczborski wykonał budżety nadwyżką bieżącą na poziomie 1,9 - 2,2 mln zł. W tych latach finanse Powiatu zostały dodatkowo wsparte sprzedażą majątku w kwocie ok. 6,7 mln zł. Wynik operacyjny budżetu za 2018 r. to nadwyżka operacyjna w kwocie zaledwie 0,1 mln zł. W budżecie na 2019 r., po wprowadzeniu zmian po rewizji planu budżetu, zaplanowano deficyt bieżący na poziomie 4,9 mln zł, co bardzo niekorzystnie wpłynie na zdolność obsługi długu. W latach kolejnych nadwyżka stopniowo rośnie z uwagi na zmniejszające się wydatki odsetkowe. Kolejne rysunki przedstawiają wskaźniki planowanych oraz maksymalnych dopuszczalnych spłat według art. 243 ufp, obliczone w oparciu o wyżej opisane założenia, bez zmian w strukturze długu Powiatu, w ujęciu kolejno procentowym i nominalnym.

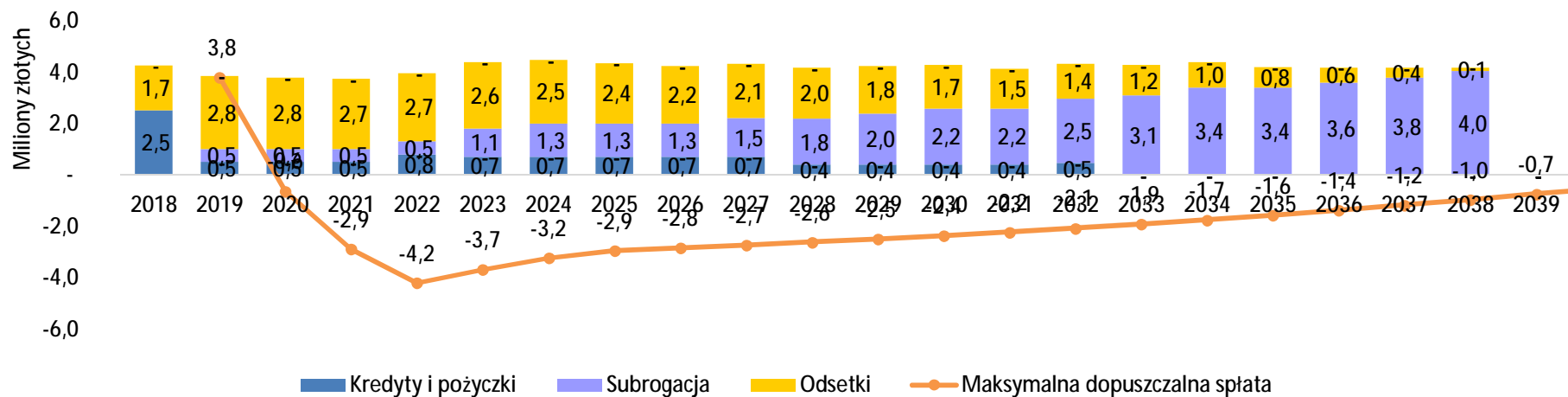
Wykres 12. Wskaźniki maksymalnej i planowanej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu procentowym (bez działań naprawczych)



źródło: opracowanie własne

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 13. Wartości maksymalnej dopuszczalnej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu nominalnym (bez działań naprawczych)



źródło: opracowanie własne

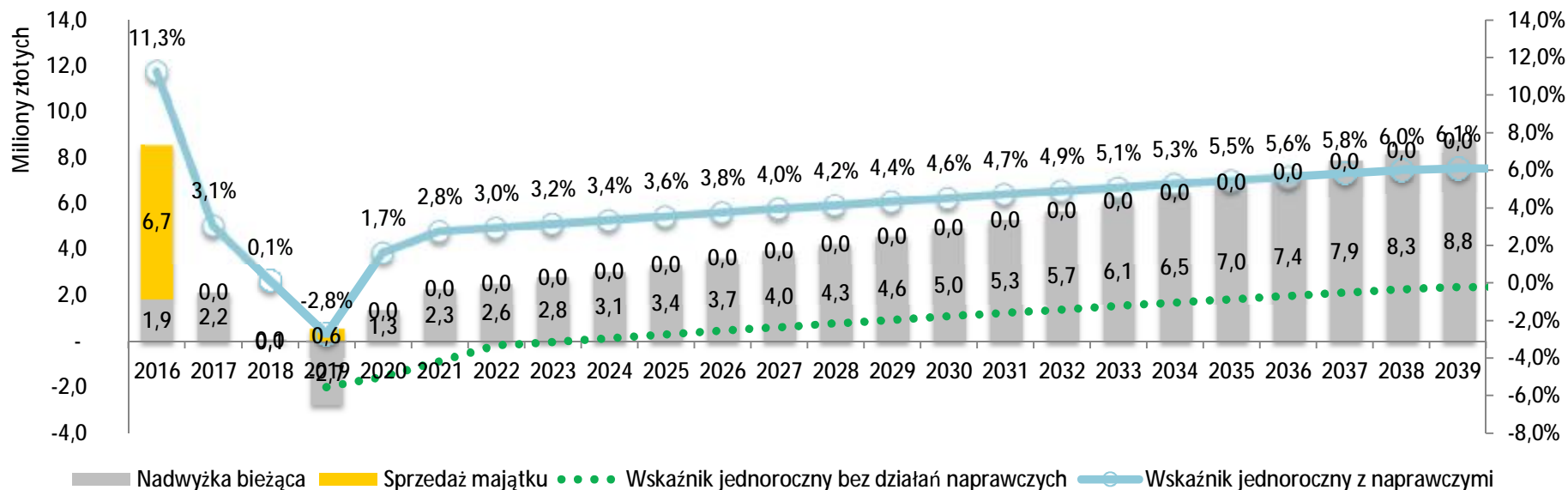
Prognoza wskazuje na to, że bez działań naprawczych Powiat nie będzie w stanie spełnić ustawowych wymogów w zakresie indywidualnego wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu z art. 243 ufp. Jest to jednocześnie skutek zbyt niskich wyników bieżących budżetu jak i zbyt wysokich spłat długu w stosunku do możliwości Powiatu. Niniejszy program postępowania naprawczego przewiduje działania w obu ww. aspektach. W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie wpływ opisanych w poprzednim rozdziale przedsięwzięć naprawczych na podniesienie zdolności obsługi długu przez Powiat Kluczborski.

Zdolność spłaty długu po uwzględnieniu działań naprawczych

Poniższy wykres przedstawia prognozę dotyczącą wyniku operacyjnego oraz sprzedaży majątku Jednostki, które składają się na wskaźnik jednoroczny z art. 243 ufp, w latach 2016-2039, tj. perspektywie 20-letniej, po wdrożeniu działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 14. Wielkość nadwyżki bieżącej, sprzedaży majątku i wskaźnika jednorocznego z działaniami naprawczymi dot. dochodów i wydatków



źródło: opracowanie własne

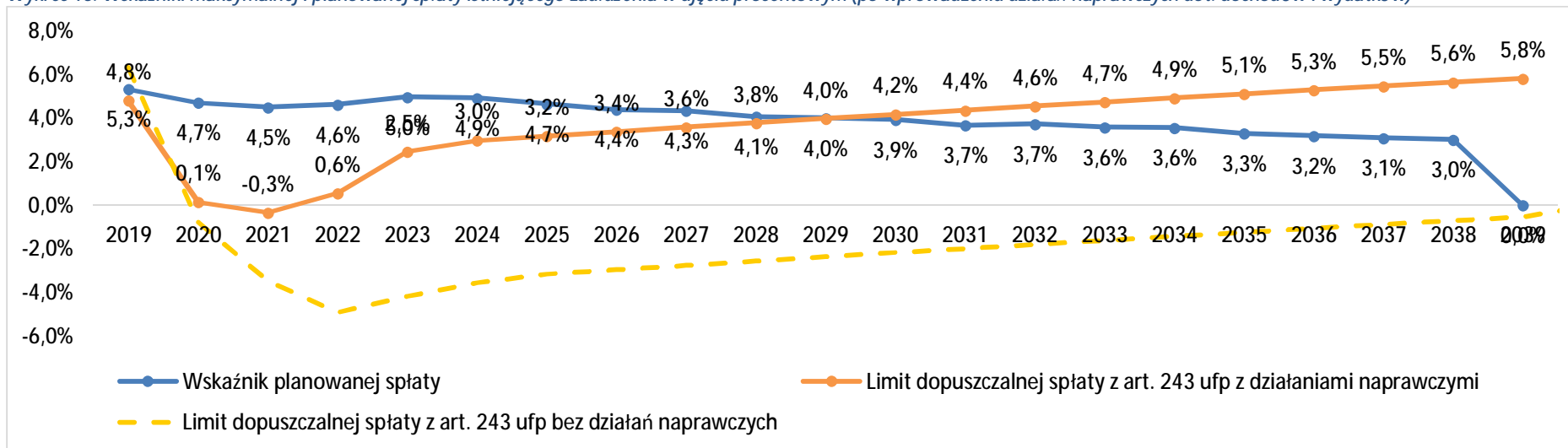
Dzięki zaplanowanym działaniom naprawczym w zakresie dochodów i wydatków bieżących Powiatu Kluczborskiego jednostka już od 2020 r. notuje pozytywny wynik operacyjny. Istotnie wpłynęło to na wielkość wskaźnika jednorocznego z art. 243 upf, co odzwierciedla się w różnicy pomiędzy kształtowaniem się linii na powyższym wykresie (linia przerywana – wskaźnik bez działań naprawczych, linia ciągła – wskaźnik po zmianach). Należy wziąć pod uwagę, że nie wszystkie działania naprawcze mogą okazać się skuteczne i realne wykonanie prognoz może być niższe.

Jeżeli przyjęte działania naprawcze powiodą się, wskaźniki jednoroczne Powiatu Kluczborskiego powinny wzrosnąć z poziomu minus 4,9% w relacji do dochodów ogółem do poziomu 5 - 6%, dzięki czemu Powiat zbliży się do poziomu średniego dla polskich samorządów (ok. 10%). Faktyczne wykonanie wskaźników jednorocznych będzie zależało od kosztów zaplanowanych działań naprawczych (w tym restrukturyzacji zadłużenia), powodzenia ich przeprowadzenia oraz utrzymania dyscypliny budżetowej w kolejnych latach.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Kolejny wykres prezentuje wskaźniki planowanych oraz maksymalnych dopuszczalnych spłat według art. 243 ufp, obliczone w oparciu o wyżej opisane założenia, bez zmian w strukturze długu Powiatu, w ujęciu nominalnym.

Wykres 15. Wskaźniki maksymalnej i planowanej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu procentowym (po wprowadzeniu działań naprawczych dot. dochodów i wydatków)



źródło: opracowanie własne

Zaplanowane działania naprawcze dotyczące dochodów i wydatków przyniosły wymierne skutki. Prognoza limitu dopuszczalnej spłaty z art. 243 istotnie wzrosła (różnica pomiędzy liniami ciągłą i przerywaną na wykresie powyżej wynosząca co najmniej 7% od 2023 r., tj. po zakończeniu realizacji postępowania naprawczego). Ponadto zgodnie z prognozą, bez zmiany harmonogramów spłat istniejących zobowiązań Powiat spełniłaby wymogi art. 243 ufp dopiero od 2025 r. Przekroczenia wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu są przesłanką do restrukturyzacji zadłużenia poprzez konsolidację środkami pozyskanymi z nowego zobowiązania. Realnie obniżenie poziomu planowanej spłaty długu powinno dotyczyć co najmniej lat 2019 - 2024.

b. Określenie potrzeb finansowych i plan restrukturyzacji

Finansowanie dłużne dla zbilansowania budżetu i restrukturyzacji zadłużenia w 2019 r.

Do całkowitej wcześniejszej spłaty w ramach restrukturyzacji zadłużenia w 2019 r. wytypowano 4 zobowiązania o najmniej korzystnej charakterystyce, tj. wysokiej marży lub/i harmonogramie niedopasowanym do zdolności kredytowej Powiatu. Wymieniono je w poniższej tabeli wraz z całkowitą kwotą spłaty w 2019 roku (raty wynikające z harmonogramów oraz wcześniej spłacany pozostały kapitał).

Tabela 7. Zobowiązania brane pod uwagę w procesie restrukturyzacji zadłużenia

<i>L.p.</i>	<i>Tytuł dłużny</i>	<i>Kwota kapitału, stan planowany na 31.12.2019 r.</i>	<i>Oprocentowanie</i>	<i>Umowny rok całkowitej spłaty</i>
1	Subrogacja obligacji	24 200 000,00	WIBOR 3M + 3,50%	2038
2	Subrogacja kredytów	15 847 568,58	WIBOR 3M + 3,50%	2038
3	Subrogacja wydatków	4 963 261,42	WIBOR 3M + 3,50%	2038
4	kredyt Fundusz Komunalny	4 467 788,00	WIBOR 3M + 3,57%	2032
	SUMA	49 478 618,00		

Źródło: opracowanie własne

W przypadku postawienia ww. zobowiązań w stan wymagalności na żądanie Powiatu, w 2019 r. łączne rozchody z tytułu tych zobowiązań wyniosą 49 478 618,00 zł. Powiat w 2019 r. przewiduje deficyt budżetowy, zatem całość tej kwoty będzie musiała zostać sfinansowana z nowego zobowiązania konsolidacyjnego.

W prognozie budżetu na 2019 r. z wdrożonymi działaniami naprawczymi:

- Deficyt budżetowy wynosi 16,9 mln zł,
- Rozchody ogółem z uwzględnieniem wcześniejszej spłaty wyniosą łącznie 45,5 mln zł,
- Wolne środki z lat ubiegłych wynoszą 1,6 mln zł.

Budżet 2019 r. po zmianach uwzględnia poniższa tabela:

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Tabela 8. Wybrane dane budżetowe Powiatu w latach 2016 – 2019 (na podstawie założeń PPN)

	2016	2017	2018	2019 plan po zmianach
Dochody ogółem, w tym:	76 134 209,53	70 883 695,65	85 250 489,10	79 240 532,00
• dochody bieżące	64 019 585,11	68 019 599,90	73 868 916,27	77 868 495,00
• dochody majątkowe	12 114 624,42	2 864 095,75	11 381 572,83	1 372 037,00
Wydatki ogółem, w tym:	74 349 822,90	77 158 947,38	85 792 644,42	96 166 700,94
• wydatki bieżące, w tym:	62 134 162,39	65 854 714,77	73 803 552,90	80 602 498,37
– odsetki	1 520 000,00	1 414 635,00	1 741 336,27	3 211 847,99
• wydatki majątkowe	12 215 660,51	11 304 232,61	11 989 091,52	15 564 202,57
Nadwyżka/Deficyt budżetowy	1 784 386,63	-6 275 251,73	-542 155,32	-16 926 168,94
Przychody:	3 598 532,00	7 914 455,39	4 659 263,80	62 461 848,00
• w tym przychody zwrotne	2 840 170,00	5 958 458,00	4 467 788,00	60 873 000,00
Rozchody	3 426 922,00	564 679,00	2 528 260,46	45 535 679,06
Kwota długu	49 545 835,00	53 379 843,38	53 784 859,00	81 898 890,66

Źródło: opracowanie własne

Przyjmując powyższe założenia kwota nowego finansowania w 2019 r. powinna wynieść łącznie 60 873 000 zł. W ten sposób Powiat będzie mógł spełnić relacje wymagane art. 242-244 ufp i najpóźniej z początkiem 2023 r. rozpocząć funkcjonowanie poza realiami programu postępowania naprawczego (po ukończeniu postępowania naprawczego).

Proponowane harmonogramy spłaty nowych zobowiązań zostały zaplanowane tak, aby relacja wymagana art. 243 ufp pozostała spełniona od 2023 r., jednak należy pamiętać, że na poziom maksymalnej dopuszczalnej spłaty wpływ będzie miała odpowiednia realizacja zaplanowanych działań naprawczych skutkująca wykonaniem zaplanowanych nadwyżek bieżących.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Dodatkowe finansowanie dłużne w 2020 r.

W prognozie budżetu na 2020 r. przyjęto wydatki majątkowe na kwotę 3,7 mln zł. Aby zrealizować wydatki w tej kwocie, konieczne jest pozyskanie nowego finansowania na kwotę 1 600 000 zł. Wydatki majątkowe w wykazie przedsięwzięć stanowią kwotę ok, 2,4 mln zł. Dodatkowe finansowanie w 2020 r. pozwoli Powiatowi na pokrycie wydatków uwzględnionych w wykazie przedsięwzięć oraz zapewni tzw. „bufor bezpieczeństwa” w kwocie ok. 1,3 mln zł w przypadku niepowodzenia lub przesunięcia w czasie części działań naprawczych zaplanowanych na 2020 r.

Kolejna tabela zawiera proponowany harmonogram spłaty w latach kapitału skonsolidowanego zadłużenia i pozostałych zobowiązań z tytułu zaciągniętych i kredytów i subrogowanych zobowiązań.

Tabela 9. Proponowany harmonogram spłaty częściowo skonsolidowanego zadłużenia w latach 2020-2039 w złotych

Lp.	1	2	3	4	6	7	8	9	10	11
status	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	planowane	planowane	planowane	istniejące	planowane	
Rok	Subrogacja obligacji	Subrogacja kredytów	Subrogacja wydatków	Kredyt FK	Nowe zobowiązanie w celu pokrycia deficytu w 2019 r.	Nowe zobowiązanie 2020 r.	Spłata całości konsolidowanych zobowiązań (kapitał do spłaty od 2020 r.)	Suma spłat przed zmianami w dęgu	Nowe zobowiązanie kredytowe w celu restrukturyzacji	Różnica (10-9)
2020	300 000,00	200 000,00	261 224,00	0,00			49 478 618,00	761 224,00		-761 224,00
2021	300 000,00	200 000,00	261 224,00	0,00				761 224,00		-761 224,00
2022	300 000,00	200 000,00	261 224,00	400 000,00				1 161 224,00		-1 161 224,00
2023	660 000,00	440 000,00	261 224,00	400 000,00	115 000,00			1 761 224,00	378 000,00	-1 383 224,00
2024	780 000,00	520 000,00	261 224,00	400 000,00	120 000,00	200 000,00		1 961 224,00	650 000,00	-1 311 224,00
2025	780 000,00	520 000,00	261 224,00	400 000,00	145 000,00	200 000,00		1 961 224,00	900 000,00	-1 061 224,00
2026	780 000,00	520 000,00	261 224,00	400 000,00	285 000,00	200 000,00		1 961 224,00	1 050 000,00	-911 224,00
2027	900 000,00	600 000,00	261 224,00	400 000,00	930 000,00	200 000,00		2 161 224,00	750 000,00	-1 411 224,00
2028	1 080 000,00	720 000,00	261 224,00	400 000,00	1 020 000,00	200 000,00		2 461 224,00	1 200 000,00	-1 261 224,00

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

2029	1 200 000,00	800 000,00	261 224,00	400 000,00	1 020 000,00	200 000,00		2 661 224,00	1 550 000,00	-1 111 224,00
2030	1 320 000,00	880 000,00	261 224,00	400 000,00	1 120 000,00	200 000,00		2 861 224,00	1 800 000,00	-1 061 224,00
2031	1 320 000,00	880 000,00	261 224,00	400 000,00	1 110 000,00	200 000,00		2 861 224,00	2 200 000,00	-661 224,00
2032	1 500 000,00	1 000 000,00	261 224,00	467 788,00	1 110 000,00			3 229 012,00	2 800 000,00	-429 012,00
2033	1 860 000,00	1 240 000,00	261 224,00	0,00	1 110 000,00			3 361 224,00	3 200 000,00	-161 224,00
2034	2 040 000,00	1 360 000,00	261 224,00	0,00	1 110 000,00			3 661 224,00	3 700 000,00	38 776,00
2035	2 040 000,00	1 360 000,00	261 224,00	0,00	1 100 000,00			3 661 224,00	4 100 000,00	438 776,00
2036	2 160 000,00	1 440 000,00	261 224,00	0,00	1 100 000,00			3 861 224,00	4 700 000,00	838 776,00
2037	2 280 000,00	1 520 000,00	261 224,00	0,00				4 061 224,00	6 250 000,00	2 188 776,00
2038	2 600 000,00	1 447 568,58	261 229,42	0,00				4 308 798,00	6 850 000,00	2 541 202,00
2039	0,00	0,00	0,00	0,00				0,00	7 400 000,00	7 400 000,00
RAZEM	24 200 000,00	15 847 568,58	4 963 261,42	4 467 788,00	11 395 000,00	1 600 000,00	49 478 618,00	49 478 618,00	49 478 000,00	

Źródło: opracowanie własne

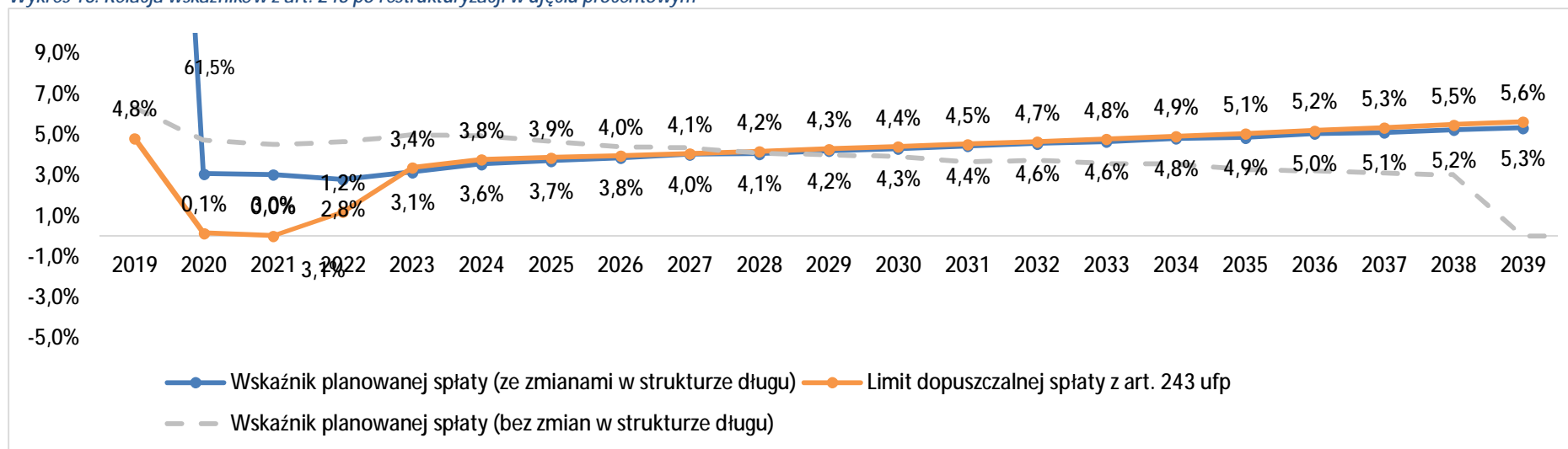
Dla długu po konsolidacji ustalono karencję na spłatę kapitału do końca 2022 roku oraz dziewiętnastoletni okres całkowitej spłaty. W ten sposób dług Powiatu zostanie spłacony w całości do końca 2039 roku. Po konsolidacji Powiat będzie regulował niższe raty kapitałowe w latach 2020-2033 w stosunku do obecnie obowiązujących harmonogramów (kolumna 11 w tabeli powyżej). W ten sposób finanse Powiatu zostaną dodatkowo odciążone w tym okresie.

Poniższe grafiki przedstawiają kolejno:

- relację wskaźników z art. 243 w ujęciu procentowym po zaciągnięciu nowych zobowiązań w latach 2019-2020 r. zgodnie z powyższym harmonogramem;
- spłatę długu po restrukturyzacji długu wraz z nominalnym wskaźnikiem dopuszczalnej spłaty.

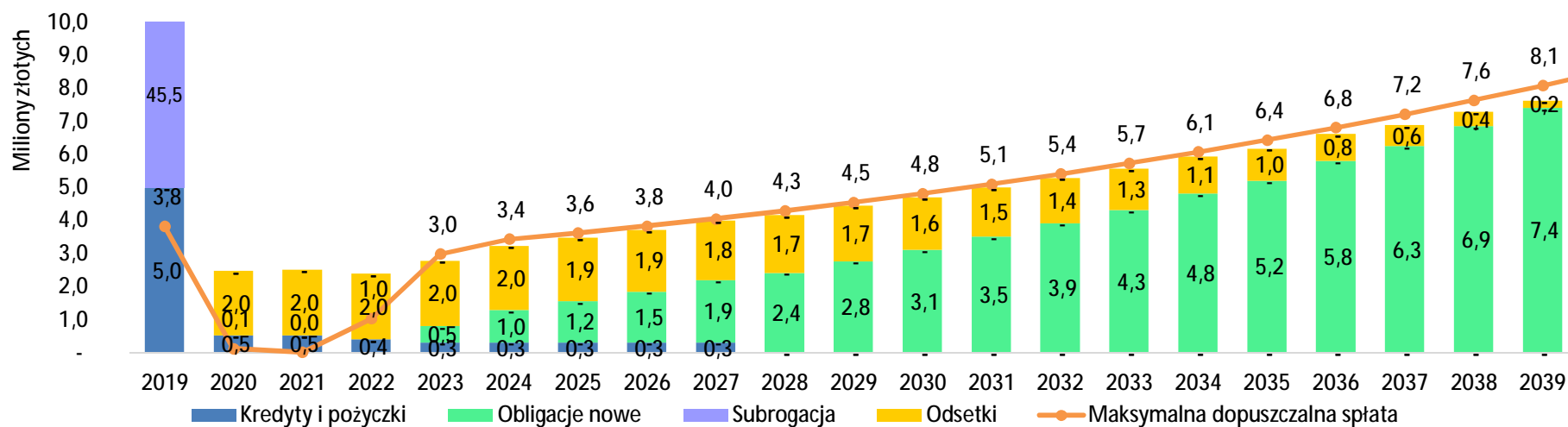
Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Wykres 16. Relacja wskaźników z art. 243 po restrukturyzacji w ujęciu procentowym



źródło: opracowanie własne

Wykres 17. Harmonogram spłat zadłużenia przed i po restrukturyzacji w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Odsetki przedstawione na wykresie obliczono przy założeniu marży dla nowego finansowania w wysokości 1,3% ponad stawkę WIBOR dla nowych przychodów w 2019 r. oraz 1,3% dla przychodów roku 2020. Pozostałe założenia prognozy pozostały niezmienione. Po konsolidacji zadłużenia Powiat przekroczy dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia z art. 243 ufp w latach 2020 - 2022. Niespełnienie relacji wynika ze spłaty zobowiązań istniejących na moment uchwalenia programu postępowania naprawczego, a zatem jest dopuszczalne⁶. Oznacza to, że w przypadku pełnego powodzenia zaplanowanych działań naprawczych, Powiat mógłby zakończyć działalność w programie postępowania naprawczego z końcem 2022 r.

⁶ Art. 240a ust. 4 ufp

c. Wybór instrumentu dłużnego

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. dopuszcza zaciąganie długu przez JST w postaci kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami ustawy, JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe m.in. właśnie na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów⁷.

Powiat Kluczborski znajduje się w szczególnej sytuacji postępowania naprawczego. Oznacza to, że nowe zobowiązania dłużne potencjalnie mogą zostać pozyskane nie tylko z rynku, ale także poprzez pożyczkę z budżetu państwa.

Jednym z głównych powodów wdrożenia działań naprawczych jest brak możliwości uzyskania nowego finansowania kredytem bankowym przez Powiat Kluczborski w 2019 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Powiat w pierwszej kolejności musi wykazać, że nie jest w stanie sfinansować działań naprawczych komercyjnym produktem kredytowym. Dopiero jeżeli Powiat udowodni, że faktycznie nie będzie to możliwe, może zwrócić się do Ministerstwa Finansów o udzielenie preferencyjnie oprocentowanej pożyczki.

Oba wyżej wymienione rozwiązania zostały omówione jako Wariant I i Wariant II poniżej.

Wariant I – finansowanie komercyjne

Z uwagi na zaplanowaną znaczną karencję na spłatę kapitału z tytułu planowanego nowego zobowiązania konsolidacyjnego (3 lata) i okres finansowania (19 lat) jako preferowany instrument dłużny wybrano obligacje komunalne, przy których taka charakterystyka będzie prawdopodobnie lepiej przyjęta przez instytucje finansowe niż w przypadku kredytu bankowego. Ponadto emisja obligacji komunalnych nie podlega ustawie Prawo zamówień publicznych, a więc nie wymaga przeprowadzenia przetargu. Poniżej opisano ten instrument dłużny.

Zgodnie z zapisami ustawy o obligacjach z dnia 15 stycznia 2015 r. Powiaty mają prawo emitować obligacje⁸. Obligacje emitowane przez JST zwyczajowo zwane są komunalnymi.

Obligacja to papier wartościowy emitowany w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (inaczej: obligatariusza) oraz że zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia⁹.

⁷ Art. 89 ust. 1 ufp.

⁸ Art. 2 ust. 5 ustawy o obligacjach z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 238).

Najważniejsze cechy obligacji komunalnych:

- emitowane są na podstawie uchwały rady jednostki,
- wymagają opinii RIO nt. możliwości wykupu obligacji,
- jedna seria obligacji ma jeden termin zapadalności (wykupu) oraz określone oprocentowanie,
- do terminu zapadalności płacone są same odsetki od wartości nominalnej obligacji,
- odsetki opierają się o wybraną stopę WIBOR oraz marżę inwestora,
- seria obligacji wykupywana jest w terminie zapadalności, jednorazowo,
- obligacje są zdematerializowane, co oznacza, że depozytariusz przechowuje je w formie zapisu księgowego w systemie komputerowym,
- często zawierają możliwość wcześniejszego wykupu.

Emisja obligacji komunalnych nie wymaga przeprowadzenia procedury przetargowej¹⁰. Oznacza to, że nie ma utrudnień w pozyskaniu finansowania wynikających z zapisów ustawy Pzp, takich jak w przypadku kredytów, w tym – z minimalnym czasem trwania postępowania zamówienia publicznego. Emisja odbywa się na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹¹. Emisja obligacji komunalnych może być przeprowadzana w trybie oferty publicznej lub prywatnej (niepublicznej).

Najważniejsze cechy oferty publicznej:

- kierowana do nieograniczonej liczby adresatów, także z wykorzystaniem środków masowego przekazu,
- wymagane jest pośrednictwo firmy inwestycyjnej – zawarta zostaje umowa z biurem maklerskim, które będzie pełniło funkcję oferującego, tj. podmiotu pośredniczącego w sprzedaży obligacji. Za jego pośrednictwem inwestorzy mogą składać zapisy na obligacje¹²,
- oferta publiczna może mieć efekt promocyjny, pozwala m.in. skierować ofertę do mieszkańców. W ten sposób mogą oni nie tylko bezpiecznie ulokować środki finansowe, ale także partycypować w realizacji rozwoju swojej JST.

Najważniejsze cechy emisji prywatnej:

⁹ Art. 4 pkt 1 ustawy op.cit.

¹⁰ Art. 4 ust. 3 lit. j ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1382).

¹² Art. 19 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1382).

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

- kierowana maksymalnie do 149 adresatów¹³,
- nie korzysta się z ogłoszeń w środkach masowego przekazu,
- inwestor przyjmuje skierowaną do niego ofertę nabycia, po czym wpłaca środki na rachunek emitującej JST.

Procedura związana z przeprowadzeniem oferty publicznej:

- opracowanie dokumentacji ofertowej dla inwestorów,
- wybór firmy inwestycyjnej poprzez przetarg albo zapytanie o cenę,
- zawarcie umowy z firmą inwestycyjną,
- dematerializacja obligacji w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych (dalej: KDPW),
- zapisy inwestorów w biurach maklerskich,
- zamknięcie emisji.

Procedura związana z przeprowadzeniem oferty prywatnej (niepublicznej):

- opracowanie dokumentacji dla procedury konkurencyjnej, dającej możliwość porównania ofert,
- rozestanie informacji o emisji do banków i/lub domów maklerskich,
- ewentualne negocjacje z potencjalnymi inwestorami,
- porównanie ofert i wybór agenta emisji oraz nabywców obligacji.

Koszty przeprowadzenia emisji prywatnej są niższe niż w przypadku oferty publicznej z uwagi na prostszą procedurę. Zwykle agent emisji pełni jednocześnie rolę gwaranta emisji i obejmuje ją w całości. Z uwagi na powyższe, w przypadku emisji obligacji przez Powiat Kluczborski zdecydowano o przeprowadzeniu emisji obligacji w formie oferty prywatnej (niepublicznej).

W przypadku, gdyby nie udało się pozyskać inwestora na obligacje, Powiat spróbuje pozyskać finansowanie w formie pożyczki.

Wariant II – pożyczka z budżetu państwa

W związku z koniecznością realizacji zadań publicznych oraz wypełniania istniejących zobowiązań Powiat Kluczborski planuje również złożyć wniosek do Ministra Finansów z prośbą o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Otrzymanie takiej pożyczki jest obwarowane szeregiem wymagań formalno-prawnych oraz wymaga akceptacji Ministra Finansów, co może pochłonąć znaczną ilość czasu. Jednocześnie nie ma gwarancji pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Z wyżej wymienionych

¹³ Art. 3 ust. 1 ustawy op.cit.

powodów finansowanie deficytu i spłat zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek poprzez pożyczkę z budżetu państwa potraktowano jako Wariant II, czyli dodatkowy.

Jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli¹⁴:

- jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
- z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
 - zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
 - zapewniona zostanie spłata wraz z odsetkami.

Szczegółowy zakres informacji niezbędnych do dokonania oceny Minister Finansów określił w rozporządzeniu¹⁵. Zgodnie z zapisami rozporządzenia przedmiotem umowy jest opracowanie elementów wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, czyli właśnie m.in. programu postępowania naprawczego, a także uzyskanie szeregu opinii, oświadczeń i zaświadczeń. Pożyczka jest zabezpieczona w co najmniej 100% kwoty wierzytelności z tytułu umowy pożyczki. Zabezpieczenie wierzytelności z tytułu umowy pożyczki stanowią weksle własne in blanco lub akt notarialny o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 kodeksu cywilnego.

Za pozyskaniem środków poprzez pożyczkę z budżetu państwa przemawia preferencyjne oprocentowanie takiej wierzytelności, które prawdopodobnie będzie wynosić ok. 3% p.a.

d. Podsumowanie

Powiat Kluczborski, nawet po wprowadzeniu planowanych działań naprawczych z zakresu dochodów i wydatków wciąż musi znaleźć finansowanie dla planowanego deficytu budżetu i oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, w szczególności w ramach restrukturyzacji wskazanej części zobowiązań kredytowych. Ustalono, że brakujące kwoty to łącznie 11 395 000 zł na zbilansowanie budżetu w 2019 r. i 49 478 000 zł w 2019 r. na restrukturyzację długów. Dla zapewnienia buforu bezpieczeństwa przyjęto również pozyskanie w 2020 r. środków na kwotę 1 600 000 zł. Powiat zaciągnie nowe zobowiązania dłużne w ww.

¹⁴ Art. 224 ust. 6 ufp

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz.U. Nr 257, poz. 1730)

wysokości, a spłata kapitału odbędzie się w latach 2023-2039 – struktura spłaty opiera się na wnioskach z analizy zdolności kredytowej.

Opracowano dwa warianty pozyskania tych środków, tj. poprzez emisję obligacji przez Powiat lub poprzez uzyskanie pożyczki z budżetu państwa. Za emisją obligacji przemawia potencjalna akceptacja na rynku kapitałowym dla 4-letniej karencji na wykup pierwszych serii. Za pożyczką z budżetu państwa przemawia potencjalnie niskie oprocentowanie, jednak jej uzyskanie jest czasochłonne.

Planowana wcześniejsza spłata subrogowanych zobowiązań i kredytu środkami z nowego zobowiązania długoterminowego będzie wymagała zgłoszenia takich planów wierzycielom.

Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego

Kolegium RIO w Opolu w uchwale Nr 5/11/2019 wezwało Powiat Kluczborski do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

W uzasadnieniu do ww. uchwały, na podstawie kompleksowej kontroli przeprowadzonej przez RIO, Kolegium RIO stwierdziło pogarszającą się sytuację finansową Powiatu, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i prawidłowej gospodarki finansowej przez Powiat Kluczborski w 2019 r. i latach kolejnych oraz wysokie ryzyko niezachowania relacji określonej w art. 243 ufp.

przede wszystkim przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia wyznaczonego przez nierówność z art. 243 ufp oraz trudności płynnościowe, do których w 2018 r. istotnie przyczyniło się niezrealizowanie zaplanowanej sprzedaży majątku oraz niedostateczne finansowanie oświaty z budżetu państwa mimo zobowiązania Powiatu do podwyżek dla nauczycieli przez władze centralne. Przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia jest bezpośrednim skutkiem niedostosowania harmonogramów spłaty istniejących zobowiązań do aktualnych możliwości zadłużeniowych Powiatu oraz pośrednim skutkiem zbyt dużych wydatków bieżących oraz stagnacji dochodów bieżących, w szczególności w obszarze podatków i opłat lokalnych. Konieczne są działania naprawcze we wszystkich wymienionych wyżej obszarach.

Po urealnieniu koniecznych wydatków (głównie na oświatę i administrację publiczną), okazało się, że w budżecie brakuje o ok. 13,6 miliona złotych więcej niż w obowiązującej uchwale budżetowej. Po wdrożeniu doraźnych działań naprawczych tj. obniżeniu poziomu planu wybranych pozycji wydatków bieżących, deficyt o 2,2 mln zł do poziomu 11,4 mln zł. Wraz z ratami kredytów i pożyczki Powiatu zapadającymi w 2019 r. dla zbilansowania budżetu w 2019 r. po wdrożeniu doraźnych działań naprawczych konieczne jest zorganizowanie nowego finansowania dłużnego na kwotę w przybliżeniu 11,4 mln zł.

Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Kluczborskiego

Kolejnym krokiem jest wdrożenie trwałych działań w celu obniżenia wydatków bieżących Powiatu.

W niniejszym programie zaplanowano szereg działań naprawczych zmierzających do sytuacji, w której Powiat będzie w możliwie krótkim okresie spełniał relacje określone w art. 243 ufp, co jest podstawą do zakończenia działań naprawczych. Zaplanowane działania w ramach niniejszego programu postępowania naprawczego mają skutkować:

- trwałym ograniczeniem wydatków bieżących,
- sfinansowaniem deficytu i części rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów, subrogowanych zobowiązań i pożyczki w 2019 r. w ramach restrukturyzacji zadłużenia,
- obniżeniem kwot rozchodów w najbliższych latach.

Wśród działań naprawczych na rzecz ograniczenia wydatków bieżących zaplanowano:

- Ograniczenie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Urzędu Starostwa i jednostek podległych
- Ograniczenie kosztów oświaty
- Ograniczenie dotacji,
- Obniżenie wydatków na instytucje samorządowe
- Ograniczenie wydatków na usługi remontowe

Działania te mają przelożyć się na podniesienie wyniku budżetu o 2,23 mln złotych w 2019 r., aby w kolejnych latach przekroczyć 5,36 i 5,79 mln złotych.

Po wprowadzeniu planowanych działań naprawczych z zakresu dochodów i wydatków zaplanowano sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, w szczególności w ramach restrukturyzacji wskazanej części zobowiązań kredytowych. Ustalono, że brakujące kwoty to łącznie 11 395 000 zł na zbilansowanie budżetu w 2019 r. i 49 478 000 zł w 2019 r. na restrukturyzację długów. Dla zapewnienia buforu bezpieczeństwa przyjęto również pozyskanie w 2020 r. środków na kwotę 1 600 000 zł. Powiat zaciągnie nowe zobowiązania dłużne w ww. wysokości, a spłata kapitału odbędzie się w latach 2023-2039 – struktura spłaty opiera się na wnioskach z analizy zdolności kredytowej. Opracowano dwa warianty pozyskania tych środków, tj. poprzez emisję obligacji przez Powiat lub poprzez uzyskanie pożyczki z budżetu państwa. Za emisją obligacji przemawia potencjalna akceptacja na rynku kapitałowym dla 4-letniej karencji na wykup pierwszych serii. Za pożyczką z budżetu państwa przemawia potencjalnie niskie oprocentowanie, jednak jej uzyskanie zależy w gestii Ministra Finansów.

Plan wdrożenia programu naprawczego

Zaplanowane zmiany dotyczące budżetu 2019 r. zostaną wdrożone wraz lub niezwłocznie po przyjęciu niniejszego Programu Postępowania Naprawczego. Działania długoterminowe, tj. od 2020 r. zostaną wdrożone zgodnie z zapisami jak poniżej.

a. Ograniczenie wydatków bieżących

1. Oszczędności w funkcjonowaniu Urzędu Starostwa – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
2. Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty w Powiecie
 - a. Ograniczenie zatrudnienia w Specjalnym Ośrodku szkolno-Wychowawczym w Kluczborku – od 1.09.2019 r.
 - b. Ograniczenie zatrudnienia w Wojewódzkim Ośrodku Doskonalenia i Dostosowania Zawodowego w Kluczborku – od 1.09.2019 r.
 - c. Ograniczenie zatrudnienia w Zespole Szkół Licealno-Technicznym w Kluczborku – od 1.09.2019 r.
 - d. Ograniczenie zatrudnienia w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Kluczborku – od 1.09.2019 r.
 - e. Ograniczenie zatrudnienia w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Kluczborku – od 1.09.2019 r.
 - f. Ograniczenie zatrudnienia w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 – od 1.09.2019 r.
3. Ograniczenie dotacji – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
4. Obniżenie wydatków na instytucje samorządowe – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
5. Ograniczenie wydatków na usługi remontowe – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.

b. Pozyskanie finansowania

Konieczne jest pozyskanie finansowania zwrotnego w latach 2019 i 2020. W 2019 r. przyjęto, że będzie to do końca roku. Założono, że finansowanie na 2020 r. efektywnie powinno zostać zorganizowane w drugim półroczu.

Załączniki

- a. Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2019-2039