

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Opolu
ul. Oleska 19 A
45-052 OPOLE

NA.I-4212-89-C/2019



Opole, 26 kwietnia 2019 r.

**Rada Powiatu
Kluczborskiego**

W załączeniu przesyłam Uchwałę nr 89/2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego.

NACZELNIK
Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń
Magdalena Przybylska
Magdalena Przybylska

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała Nr 89/2019

z dnia 23 kwietnia 2019 r. Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego

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

Grzegorz Czarnocki – przewodniczący

Aleksandra Bieniaszewska

Klaudia Stelmaszczyk

opiniuje z zastrzeżeniami

program postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego

Uzasadnienie

Na podstawie art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm. dalej ufp), uchwałą Nr V/34/2019 z dnia 20 marca 2019 r. Rada Powiatu w Kluczborku uchwaliła program postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego. Przyjęty Program został następnie doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu. Pismem FN.32512.7.2019.WS z dnia 27 marca 2019 r., Starosta Kluczborski przedstawił Izbie dodatkowe dane dotyczące wydatków poniesionych przez Powiat na spłatę rat leasingowych, dzierżawy, kaucji gwarancyjnej i depozytu gwarancyjnego w latach 2015-2019.

Przedłożony program postępowania naprawczego Powiatu (zwany dalej PPN), stosownie do treści art. 13 pkt 13 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.

Bezpośrednią przyczyną uchwalenia PPN było wezwanie do opracowania i uchwalenia programu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uchwałą Nr 5/11/2019 z dnia 5 lutego 2019 r.

Zgodnie z art. 240a ufp, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ufp, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Przesłankami wezwania Powiatu do przygotowania PPN, były: brak możliwości uchwalenia (zgodnej z prawem) wieloletniej prognozy finansowej oraz zagrożenie realizacji zadań publicznych. W zakresie spełnienia pierwszej przesłanki wskazać należy, iż Kolegium RIO w Opolu uchwałą nr 4/8/2019 z dnia 23 stycznia 2019 r. orzekło nieważność uchwały Rady Powiatu w Kluczborku nr III/32/2018 z dnia 27.12.2018 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2038 z powodu naruszenia art. 243 w związku z art. 226 ust. 1 ufp w latach 2020 i 2021. Kluczową przesłanką decydującą o podjęciu takiego rozstrzygnięcia było bardzo niskie wykonanie w 2018 r. dochodów ze sprzedaży mienia zaplanowanych w kwocie 4 445 927,50 zł a zrealizowanych na poziomie 34 317,18 zł, tj. 0,7% (dane z Rb-27S Powiatu za grudzień 2018 r.). Oznacza to, że niedobór dochodów z tego źródła sięgnął ponad 4,4 mln zł. Powyższe bezpośrednio rzutowało na relację z art. 243 ufp w kolejnych latach.

Odnosnie przesłanki zagrożenia realizacji zadań publicznych, Kolegium dopatrzyło się jej przede wszystkim w zagrożeniu płynności finansowej Powiatu, rozumianej jako zdolność do terminowej obsługi zobowiązań związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Potencjalne ryzyko zagrożenia płynności finansowej w roku 2019 wynikało nie tylko z ocen przedstawicieli Powiatu sformułowanych w związku z prowadzonymi czynnościami nadzorczymi, ale wskazywały na nie również wyniki dotychczasowej działalności kontrolnej, nadzorczej i opiniodawczej Izby. W szczególności w trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w dniach od 11 września 2018 r. do 26 października 2018 r. stwierdzono m.in. nieterminowe regulowanie zobowiązań w łącznej kwocie 240 042,69 zł oraz zawarcie w 2018 r. umów, których przedmiotem była restrukturyzacja zadłużenia i przejęcie długu Powiatu. Warunki finansowe zawartych umów były i są niekorzystne dla Powiatu, ponieważ skutkują znacznym zwiększeniem wydatków z tytułu obsługi zadłużenia. Negatywnie o sytuacji finansowej Powiatu świadczyła także relacja pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami w styczniu 2019 r. (niedobór 9 159 634,46 zł) a także fakt obciążenia budżetu roku 2019 płatnościami, które wynikały z faktur z pierwotnym terminem płatności w roku poprzednim na kwotę 1 821 055,31 zł. Powyższe sprawiło, że już w pierwszych dniach roku 2019 Powiat zmuszony był skorzystać z kredytu krótkoterminowego w wys. 7 mln zł bowiem nie posiadał własnych środków na uregulowanie tych zobowiązań.

Przystępując do oceny przedstawionego Programu postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego, Skład Orzekający miał na względzie w pierwszej kolejności wymogi formalne wynikające z art. 240a ust. 2, 3, 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, w odniesieniu do programu postępowania naprawczego. Dotyczą one kolejno okresu trwania programu, jego treści oraz ograniczeń prawnych będących konsekwencją jego przyjęcia.

Zgodnie z art. 240a ust. 2 ufp, „*Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.*” Mając na względzie powyższą regulację oraz okoliczność, iż program postępowania naprawczego został uchwalony 20 marca 2019 r. a uchwała weszła w życie z dniem podjęcia, Skład Orzekający uznał, że pierwszym rokiem budżetowym programu naprawczego jest rok 2019, a maksymalny dopuszczalny okres realizacji programu to lata 2019 – 2021.

W tytule, jak i w treści uchwały Rady Powiatu w Kluczborku nr V/34/2019 z dnia 20 marca 2019 r. oraz w samym Programie stanowiącym załącznik do tej uchwały nie określono *expressis verbis* okresu, na który uchwalany jest program postępowania naprawczego. Na stronie 3 wskazano, iż „*PPN może być uchwalony na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych*”. Na stronie 4, iż „*Czas trwania programu ma być okresem działań naprawczych*”. Z harmonogramów przedsięwzięć naprawczych wskazanych na stronach 17-22 wynika, iż ich skutki finansowe szacowane są na lata 2019-2021, co pozwala przyjąć te daty za czasokres PPN a tym samym uznać wymóg z art. 240a ust. 2 ufp za spełniony. Za błędne należy natomiast uznać postanowienie na s. 23 programu, zgodnie z którym Powiat musi spełnić

wymogi wynikające z art. 243 „najpóźniej w 2023 roku”, powielony następnie na stronach 32-36.

Odnosząc się do oceny merytorycznych kwestii ujętych w PPN, Skład Orzekający podnosi, iż zgodnie z art. 240a ust. 3 ufp,

„3. Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;

2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244;

3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.”

Przedstawiony PPN zawiera analizę stanu finansów Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2019, w której wyodrębniono część dochodową, wydatkową, omówiono wynik budżetu i zobowiązania.

Analizując część dochodową, w rozbiciu na dochody bieżące i majątkowe wskazano m.in. iż dochody bieżące cechuje „względnie stały ich wzrost”. Podkreślono iż, „Dochody Powiatu zatem są stabilne, jednak niedostateczne by pokryć potrzeby wydatkowe oraz spłatę zobowiązań kredytowych.” W odniesieniu do dochodów majątkowych wskazano, że niezrealizowanie planu dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 r. było jedną z przyczyn wezwania Powiatu do opracowania PPN, że „Plan sprzedaży majątku w uchwale budżetowej na 2019 r. wyniósł 1,9 mln zł, przy czym dla zwiększenia bezpieczeństwa analizy zmniejszono zaplanowaną sprzedaż majątku do poziomu 0,5 mln zł.” Urealnienie kwoty możliwych do osiągnięcia w roku 2019 przez Powiat dochodów ze sprzedaży majątku Skład ocenia pozytywnie.

W ramach wydatków Powiatu w latach 2016-2019 również wyodrębniono część bieżącą i majątkową. Szczególną uwagę poświęcono wydatkom w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza. Wskazano, że wydatki bieżące w tych działach wynosiły łącznie 27,7 mln zł – 34,2 mln zł, co stanowiło łącznie ok 45% wszystkich wydatków bieżących. Mając na względzie, iż „subwencje oświatowe” w tym okresie wynosiły pomiędzy 24 a 26 mln zł, w Programie zdefiniowano „deficyt oświaty” który Powiat winien pokryć z dochodów własnych. Zgodnie z wyliczeniami jednostki wyniósł on w 2016 r. 1,5 mln zł, w 2017 r. 4,6 mln zł, a w 2018 r. 5,3 mln zł. W konsekwencji podniesiono, iż „Działania naprawcze koniecznie powinny dotknąć sfery oświaty przy uwzględnieniu dobra uczniów i wychowanków”. Analizie poddano również wydatki w dziale Administracja publiczna, wskazując na ich wzrost na przestrzeni lat 2016 – 2018 o ponad 13%. Wskazano na konieczność optymalizacji tych wydatków, „w szczególności kosztów osobowych”. W programie zaakcentowano również istotny wymiar wydatków w obszarze pomocy społecznej a także fakt, że wydatki na obsługę długu wzrosły pomiędzy rokiem 2016 a 2019 o 208%. Jak wynika z załączonego do PPN projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej powiatu, planowane wydatki na obsługę długu w roku 2019 mają wynieść 3 211 847,99 zł.

W omówieniu części majątkowej wydatków wskazano jako główne kierunki wydatków działy Transport i łączność oraz Gospodarka mieszkaniowa. Stwierdzono również, że „rozpoczęte inwestycje będą musiały zostać dokończone co najmniej częściowo z uwagi na zawarte umowy z wykonawcami oraz na wykorzystanie środków z otrzymanych dotacji”.

W części dotyczącej wyniku budżetu Powiatu zawarto między innymi, iż w latach 2016-2019 Powiat generował nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, „jednak były to kwoty względnie niskie[...] 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”.

Skład Orzekający zwraca w tym miejscu uwagę, że w analizie wydatków nie odniesiono się do wydatków poniesionych przez Powiat na spłatę rat leasingowych, dzierżawy, kaucji gwarancyjnej i depozytu gwarancyjnego w latach 2016-2018. Ujmowanie części tych wydatków w tym okresie w ramach wydatków majątkowych dodatkowo zniekształca obraz sytuacji finansowej Powiatu, w szczególności w zakresie wielkości realizowanej nadwyżki operacyjnej.

Mając na uwadze, że w latach 2015-2018 Powiat Kluczborski wydatkował znaczne środki na spłatę zobowiązań z ww. tytułów Skład uznał za celowe przedstawienie w opinii informacji w tym zakresie (dane wg pisma FN.32512.7.2019.WS z dnia 27 marca 2019 r.).

Lata	Klasyfikacja		Getin Leasing		BOŚ Leasing	
	Rozdział	Paragraf	bieżący	majątkowe	bieżące	majątkowe
2015	70005	4400	1 514 241,46			
	70005	4430	723 862,20			
2015	70005	4400	1 392 629,29		101 270,83	
	70005	6060		663 440,35		23 842,35
2017	70005	4400	1 535 047,39		656 712,31	
	70005	6060		723 862,20		154 975,47
2018	70005	4400	1 555 649,22		605 177,64	
	70005	6060		723 862,20		143 054,28
2019*	70005	4400	1 684 456,14		606 155,23	
	70005	6060		723 864,00		143 055,00

* wielkości planowane

W podsumowaniu analizy finansów Powiatu podniesiono, iż „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.”

W dalszej kolejności PPN wymienia przedsięwzięcia naprawcze wraz z harmonogramem ich wprowadzania, efektami finansowymi oraz określeniem sposobu ich obliczania. Kolejno mowa o ograniczaniu wydatków bieżących w działach „Oświata i wychowanie”, „Edukacyjna opieka wychowawcza” oraz „Administracja publiczna”.

W szczególności w zakresie uzyskania oszczędności wskazuje się na:

- likwidację z dniem 1 września 2020 r. Młodzieżowego Domu Kultury w Kluczborku (MDK),
- ograniczenie wydatków na usługi, materiały i wyposażenie w systemie oświaty,
- ograniczenie zatrudnienia w jednostkach oświatowych,
- program odejść naturalnych pracowników Starostwa Powiatowego,
- redukcję zatrudnienia w innych jednostkach Powiatu,
- ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie,
- ograniczenie wydatków na usługi pozostałe,
- ograniczenie wydatków na remonty dróg,
- rezygnację z wydatków na promocję.

Wymienione przedsięwzięcia oszczędnościowe przedstawione są wraz harmonogramem ich wprowadzania oraz szacowanymi efektami finansowymi. Podkreślić jednak należy, iż realizacja niektórych spośród tych przedsięwzięć (w szczególności likwidacja z dniem 1 września 2020 r. Młodzieżowego Domu Kultury w Kluczborku), możliwa będzie

wyłącznie po dopełnieniu wynikających z przepisów szczególnych procedur, a zatem obciążona jest ryzykiem niepewności. Dodatkowo część przedsięwzięć oszczędnościowych w zakresie redukcji wydatków opisana jest w istocie jako cele do osiągnięcia bez wskazania sposobów w jaki mają być one osiągnięte. Zaznaczyć należy również, iż podejmowane działania oszczędnościowe nie mogą prowadzić do zaniechania przez Powiat zadań obligatoryjnych lub nieterminowej realizacji zaciągniętych już wcześniej zobowiązań.

W zakresie działań mających na celu bezpośrednio usunięcie zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowanie relacji określonej w art. 242-244 ufp, w PPN zawarto po dokonaniu oceny zdolności kredytowej dwie alternatywne propozycje – restrukturyzację zadłużenia poprzez uzyskanie finansowania komercyjnego w drodze emisji obligacji (wariant I) oraz uzyskanie pożyczki z budżetu państwa (wariant II). Obydwa warianty zakładają obniżenie kosztów obsługi zadłużenia, które aktualnie oprocentowane jest na poziomie WIBOR 3M + marża 3,50% tj. ok. 5,22% w skali roku, do poziomu ok. 3% rocznie, a także obniżeniu wielkości rozchodów w najbliższych latach.

W związku z powyższym, w ocenie Składu Orzekającego, Program wypełnia dyspozycje wynikające z art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3, z zastrzeżeniem, iż osiągnięcie założonych w PPN warunków finansowych konwersji zobowiązań zależne jest od szeregu czynników, w tym również całkowicie niezależnych od działań organów Powiatu.

Skład Orzekający z całą mocą podkreśla w tym miejscu, iż założony harmonogram spłat zadłużenia, w świetle projektu wieloletniej prognozy finansowej stanowiącej załącznik do PPN, zakłada naruszenie relacji o której mowa w art. 243 ufp w roku 2022. Jak wynika z danych zawartych na stronie 9 projektu wpf, dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń wynosi 1,2%, podczas gdy wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp wynosi 2,78%. Powyższego naruszenia nie usprawiedliwia zapis zawarty na stronie 36 programu uznający takie niespełnienie relacji za dopuszczalne w świetle art. 240a ust. 4 ufp. Zgodnie z tą regulacją „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.” Przepis ten dotyczy jednak naruszenia relacji **w okresie realizacji programu postępowania naprawczego**, które z mocy art. 240a ust. 2 może być rozciągnięte na trzy lata budżetowe, a więc lata 2019, 2020 i 2021.

Naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ufp w roku 2022 mogłoby mieć ewentualnie miejsce wyłącznie w sytuacji pozyskania finansowania z budżetu państwa, bowiem w myśl art. 224 ust. 1 pkt 2 lit b ufp, „Jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli: [...] z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym: [...] **najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki**, zostaną zachowane zasady określone w art. 242-244 [ufp]”. Powyższe rozumienie przepisów wynika z interpretowania art. 224 ufp jako rozwiązania szczególnego względem art. 240a cyt. ustawy.

Z tej perspektywy zaproponowaną w PPN restrukturyzację zadłużenia poprzez uzyskanie finansowania komercyjnego w drodze emisji obligacji (wariant I) Skład ocenia negatywnie, jako potencjalnie naruszające art. 240a ust. 4 ufp. Dopuszczalne natomiast byłoby realizowanie restrukturyzacji zadłużenia w oparciu o pożyczkę z budżetu Państwa.

W myśl art. 240a ust. 5 ufp, „W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

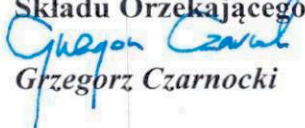
1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;

- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
- 5) nie może ponosić wydatków z funduszu sołectkiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.”

Analiza treści PPN wskazuje, iż akt ten nie narusza zakazów, o których mowa w pkt. 1-4 art. 240a ust.5 ufp oraz wypełnia dyspozycje zawartą w pkt. 6 powołanego przepisu (punkt 5 nie dotyczy powiatu).

Reasumując, Skład Orzekający pozytywnie opiniuje przedłożony przez Zarząd Powiatu program postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego. Dostrzegając ryzyka związane z jego realizacją, Skład upatruje w nim szansę sanacji finansów Powiatu. Jednak sformułowane w opinii zastrzeżenia i krytyczne oceny skutkowały wydaniem 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.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Grzegorz Czarnocki