

Uchwała nr II/80/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 marca 2017 r.

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019 przyjętym uchwałą Rady Powiatu Złotoryjskiego nr XXX/131/2017 z dnia 16 lutego 2017 r.
w sprawie uchwalenia Programu Postępowania Naprawczego na lata 2017-2019

Na podstawie art. 13 pkt 13 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) oraz zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 1/2012 z dnia 1 lutego 2012 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących (ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach Wiesława Grajek - przewodnicząca, Aneta Kieljan - członek, Tomasz Miśkiewicz - członek,

wydaje opinię negatywną

o programie postępowania naprawczego Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019 przyjętym uchwałą Rady Powiatu Złotoryjskiego nr XXX/131/2017 z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia Programu Postępowania Naprawczego na lata 2017-2019.

Uzasadnienie

„Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019” Rada Powiatu Złotoryjskiego przyjęła uchwałą nr XXX/131/2017 z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia Programu Postępowania Naprawczego na lata 2017-2019. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 17 lutego 2017 roku.

„Program Postępowania Naprawczego dla Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019” (dalej także „Program” lub „Program Postępowania Naprawczego”) został opracowany i uchwalony na wezwanie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (uchwała nr 87/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r.) w związku z przedłożeniem 15 listopada 2016 r. przez Zarząd Powiatu (uchwała nr 140/2016 z dnia 15 listopada 2016 r.) projektu uchwały budżetowej na 2017 rok oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2022, z których wynikał brak możliwości uchwalenia budżetu Powiatu na 2017 rok i wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017–2020 z zachowaniem zasad określonych w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), dalej „u.f.p.”. W przedłożonych projektach uchwał zaplanowano w latach 2017–2020 przypadające do spłaty raty zaciągniętego kredytu i wykup wyemitowanych obligacji wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek oraz potencjalną spłatą kwoty wynikającej z udzielonego poręczenia kredytu w wysokości stanowiącej łącznie odpowiednio 3,69%, 13,20%, 12,87% i 12,04% planowanych w tych latach dochodów, wobec dopuszczalnego wskaźnika spłaty, obliczonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p., wynoszącego odpowiednio 2,62%, 2,33%, 5,02% i 7,64%. Program Postępowania Naprawczego został przedłożony w terminie określonym w art. 240a ust. 1 u.f.p.

Program uchwalono na lata 2017-2019, tj. na okres wskazany w art. 240a ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. Program zawiera siedem wyodrębnionych części: 1. Wstęp – przyczyny opracowania programu postępowania naprawczego, 2. Analiza finansów Powiatu Złotoryjskiego – lata 2008-2016, 3. Wprowadzone działania oszczędnościowe, 4. Plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania, 5. Uwagi dodatkowe, 6. Przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania, 7. Podsumowanie.

Stosownie do wymogów art. 240a ust. 3 u.f.p., program postępowania naprawczego powinien zawierać w szczególności: analizę stanu finansów jednostki, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich

wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w art. 240a ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244, a także przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Na podstawie analizy „Programu Postępowania Naprawczego dla Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019”, uwzględniając dane wynikające ze sprawozdań z wykonania budżetu Powiatu i sprawozdań w zakresie operacji finansowych, w odniesieniu do przywołanych wyżej wymogów ustawowych, Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

I. W części wstępnej Programu (str. 3) stwierdzono, że w Powiecie Złotoryjskim nie występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych, chociaż spłata zadłużenia prawdopodobnie może obniżyć skuteczność ich wykonywania.

Program zawiera elementy analizy stanu finansów Powiatu. W części 2 Programu przedstawiono ogólne wartości wykonanych w latach 2008-2016 dochodów i wydatków (w tym bieżących i majątkowych), wyniku operacyjnego i wyniku budżetu (dla 2016 r. - przewidywane wykonanie budżetu) oraz zadłużenie Powiatu z tytułu kredytów i pożyczek oraz obligacji. Przewidywany wykonany wynik operacyjny budżetu w 2016 r. na str. 14 podano w kwocie 1.997.687,23 zł, a na str. 15 w kwocie 2.187.881 zł. Na str. 10 Programu podano, że przesunięcie w czasie wykupu transz obligacji spowoduje wzrost wydatków na obsługę długu z tytułu odsetek corocznie o kwotę 569.910 zł (ze względu na niskie oprocentowanie obligacji). Powyższe wyliczenie zostało sporządzone tylko dla 2017 r. i nie uwzględnia wykupów obligacji w kolejnych latach, a więc i zmniejszenia wydatków z tytułu należnych odsetek od tych obligacji.

W latach 2008-2016 Powiat zrealizował dochody w wysokości odpowiednio: 37.326,5 tys. zł, 36.514,0 tys. zł, 43.489,0 tys. zł, 47.374,3 tys. zł, 40.146,2 tys. zł, 46.389,8 tys. zł, 46.560,0 tys. zł, 47.096,1 tys. zł i 42.964,9 tys. zł, w tym dochody bieżące w kwocie: 34.174,5 tys. zł, 36.217,0 tys. zł, 38.589,4 tys. zł, 46.805,2 tys. zł, 39.917,1 tys. zł, 42.980,9 tys. zł, 41.815,4 tys. zł, 42.418,7 tys. zł i 41.723,7 tys. zł. Dochody bieżące stanowiły średnio 94,15% dochodów Powiatu. Ze sprawozdań z wykonania planu dochodów (Rb-27S) wynika, że dochody ze sprzedaży majątku wynosiły: 3,5 tys. zł w 2009 r., 1,6 tys. zł w 2010 r., 126,0 tys. zł w 2012 r., 674,9 tys. zł w 2013 r., 164,4 tys. zł w 2015 r. i 3,0 tys. zł w 2016 r., a w latach 2008, 2011 i 2014 nie uzyskano dochodów z tego tytułu.

W latach 2008-2016 wykonane wydatki budżetu wynosiły odpowiednio: 35.910,6 tys. zł, 37.812,5 tys. zł, 44.389,1 tys. zł, 48.846,3 tys. zł, 42.472,5 tys. zł, 49.351,2 tys. zł, 44.025,1 tys. zł, 46.328,3 tys. zł i 41.939,2 tys. zł, w tym wydatki bieżące stanowiły kwotę: 32.027,4 tys. zł, 36.836,8 tys. zł, 38.577,7 tys. zł, 47.113,2 tys. zł, 40.148,7 tys. zł, 42.773,5 tys. zł, 40.854,5 tys. zł, 41.238,0 tys. zł i 39.726,0 tys. zł. Wydatki bieżące stanowiły średnio 91,97% wydatków ogółem.

Dług Powiatu z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji w latach 2008-2016 zwiększył się z kwoty 19.714.622 zł w 2008 r., co stanowiło 52,82% wykonanych w tym roku dochodów, do kwoty 24.470.500 zł w 2016 r., tj. 56,95% przewidywanych dochodów w 2016 roku. Na kwotę długu na koniec 2016 r. składają się zobowiązania z tytułu zaciągniętego kredytu w kwocie 920.500 zł oraz wyemitowanych obligacji w kwocie 23.550.000 zł. W Programie podkreślono, że - w celu obniżenia obciążenia budżetu spłatą długu w tych latach, w których do wykupu przypadają wyemitowane obligacje - w latach 2015-2016 spłacono kredyt w kwotach wyższych od wynikających z harmonogramu spłaty. W latach 2015-2016 według harmonogramu do spłaty przypadały raty kredytu w wysokości 740.000 zł, a spłacono 1.279.500 zł, zatem spłacono dodatkowo 539.500 zł. W 2017 r., w przypadku pozyskania dodatkowych dochodów (ze zwrotu podatku VAT), zakłada się spłatę pozostałej kwoty kredytu w wysokości 920.500 zł. Według sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zobowiązania wymagalne wystąpiły tylko w 2011 r. w kwocie 1.018,35 zł oraz w 2016 r. w kwocie 27.694,91 zł.

W Programie nie przedstawiono aktualnych wielkości rozchodów budżetu w latach 2017-2022 z tytułu przypadających do spłaty rat kredytu i wykupów wyemitowanych obligacji, mimo że w 2016 r. spłacono kredyt w kwocie wyższej od określonej w harmonogramie jego spłaty. Z przedłożonego 15 listopada 2016 r., w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 u.f.p., projektu wieloletniej prognozy finansowej

wynika, że w latach 2018-2022 do wykupu przypadają wyemitowane obligacje w kwotach po 5.000.000 zł rocznie w latach 2018-2021 i w kwocie 3.550.000 zł w 2022 roku, tj. łącznie zobowiązanie w kwocie 23.550.000 zł, oraz w latach 2017-2020 przypadają do spłaty raty zaciągniętego kredytu w kwotach po 370.000 zł rocznie w latach 2017-2019 i 10.500 zł w 2020 roku, tj. łącznie zobowiązanie w kwocie 1.120.500 zł.

Jako zasadniczą przyczynę obecnych trudności finansowych Powiatu wskazano zaciąganie kredytów i pożyczek na realizację inwestycji, zwłaszcza finansowanych z udziałem środków unijnych, przy spełnieniu obowiązujących do 2013 r. formalnych regulacji ograniczających obciążenie budżetu spłatą długu, jednak bez odpowiedniej analizy potencjalnych skutków w przyszłości w zakresie możliwości jego spłaty. Powołano się również na zmiany przepisów dotyczących zadań i kompetencji Powiatu oraz źródeł ich finansowania, które miały negatywne skutki dla finansów Powiatu.

W Programie wskazano także, że obecna sytuacja Powiatu w części związana jest z faktem, że Powiat jest organem założycielskim Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Złotorzy (szpitala) i z tego tytułu ponosił określone wydatki. Między innymi na pokrycie ujemnego wyniku finansowego SPZOZ poniesiono w latach 2013-2016 wydatki w łącznej kwocie 1.254.510,35 zł. Ze sprawozdań z wykonania planu wydatków (Rb-28S) wynika, że w latach 2013-2016 na pokrycie ujemnego wyniku finansowego SPZOZ zaplanowano wydatki w wysokości 2.612.302,00 zł. Powiat poręczył także kredyt dla SPZOZ, a zobowiązanie z tego tytułu na koniec 2016 r. podano w kwocie 5.427.497,42 zł. Według Programu (str. 4), na sytuację finansową Powiatu może wpłynąć przejście zobowiązań SPZOZ w kwocie 18.500.000 zł.

II. W Programie (część 3) przedstawiono wprowadzane od 2013 r. działania ograniczające wydatki oraz ich efekty finansowe, w tym dla niektórych działań oszczędności w wydatkach w latach 2017-2019. Oszczędności w wydatkach z powyższego tytułu podano w kwocie rocznej 666.758,70 zł (z obliczenia wynika natomiast kwota 656.758,70 zł) oraz w latach 2017-2019 w wysokości łącznej 1.350.233,40 zł. W Programie nie określono sposobu obliczenia podanych kwot oszczędności. W łącznej kwocie oszczędności w wydatkach w latach 2017-2019 nie uwzględniono, co nie zostało wyjaśnione, oszczędności w kwocie 557.015,22 zł w wydatkach osobowych w związku ze zmianami organizacyjnymi w 2016 r. w Starostwie Powiatowym (oszczędności w kwocie 185.671,74 zł w 2016 roku) oraz obniżenia od 2013 r. do 2016 r. o 21.009,13 zł wydatków na usługi pocztowe.

III. Planowane przedsięwzięcia naprawcze (część 4) obejmują przedsięwzięcia zwiększające dochody oraz działania ograniczające wydatki, a także restrukturyzację zadłużenia. Efekty finansowe tych działań, z wyjątkiem restrukturyzacji zadłużenia, przedstawiono w części 6.

W zakresie zwiększenia dochodów przewidziano osiągnięcie w 2018 r. dochodów z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w kwocie 20.000 zł, zwiększenie dochodów w 2017 r. o 1.000.000 zł z tytułu zwrotu podatku VAT (wynikające ze złożonych deklaracji korygujących za grudzień 2010 i lata 2011-2013 z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty), wzrost dochodów w latach 2018-2019 o 207.296,68 zł rocznie z tytułu zwiększenia subwencji oświatowej w związku z planowanym utworzeniem przedszkola specjalnego oraz zwiększenie dochodów o 10.000 zł rocznie w latach 2017-2019 z tytułu spłaty zobowiązań przez Fundację Rozwoju Powiatu Złotoryjskiego. Kwoty zwiększenia dochodów wynikających ze spłaty zobowiązań przez Fundację Rozwoju Powiatu Złotoryjskiego podano tylko w części 6, działanie to nie zostało wymienione w planie przedsięwzięć naprawczych w części 4.

Łącznie założono wzrost dochodów o kwoty: 1.010.000 zł w 2017 r., 237.296,68 zł w 2018 r. i 217.296,68 zł w 2019 r., tj. zwiększenie dochodów w latach 2017-2019 łącznie o 1.464.593,36 zł.

Przewidziane w Programie przedsięwzięcia naprawcze ograniczające wydatki bieżące to:
1. Oszczędności w wydatkach Rady Powiatu (zmiana uchwały w sprawie wysokości diet radnych) – zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 2017 r. kwotami diet - w każdym roku w latach 2017-2019 w kwocie 19.784,70 zł, tj. łącznie w wysokości 59.354,10 zł. Nie został objaśniony przyjęty sposób obliczenia wymienionych oszczędności w wydatkach. W części 3 Programu oszczędności z tego tytułu w latach 2017-2019 podano natomiast w kwocie 58.592,70 zł.

2. Włączenie Powiatowego Zarządu Dróg do struktury Starostwa Powiatowego – od 1 lipca 2017 r. (redukcja o 1,5 etatu). Oszczędności w wydatkach w kwocie 35.100 zł w 2017 r. i po 70.200 zł w latach 2018-2019.
3. Oszczędności w wydatkach osobowych w związku z przechodzeniem pracowników na emeryturę (od 2017 r.). Oszczędności w wydatkach po 50.400 zł w latach 2018-2019, obliczone jako minimalna wysokość dodatku za staż pracy dla 9,1 etatu, jednak bez porównania z obecnie ponoszonymi wydatkami z tytułu tego dodatku. Zatem kwota oszczędności może być niższa.
4. Oszczędności w wydatkach rzeczowych w Starostwie Powiatowym – 15.000 zł rocznie w latach 2017-2019 na usługach i materiałach, tj. łącznie 45.000 zł. W części 3 Programu oszczędności w wydatkach rzeczowych w latach 2017-2019 podano natomiast w kwocie łącznej 48.000 zł (16.000 zł rocznie).
5. Redukcja wydatków na dotacje dla stowarzyszeń i na promocję powiatu – 10.000 zł rocznie w latach 2017-2019, tj. oszczędności w łącznej wysokości 30.000 zł. Zauważa się, że w 2015 i 2016 r. Powiat nie ponosił wydatków na promocję (w rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”), a w 2014 r. wydatki na promocję wynosiły 13.631,98 zł (rozdział 75075). W części 3 Programu w związku z redukcją wydatków na promocję, oszczędności w latach 2017-2019 podano w kwocie 40.895,94 zł.
6. Zmiana umów – abonamenty telefoniczne w Starostwie Powiatowym – oszczędności 4.500 zł w 2017 r. i 6.000 zł rocznie w latach 2018-2019. W części 3 Programu oszczędności w latach 2017-2019 w związku z likwidacją dwóch sztuk telefonów komórkowych podano w wysokości 5.760,00 zł.
7. Zmniejszenie wydatków oświatowych w 2017 r. o 1.080.000 zł, jak stwierdzono (str. 21) w związku z otrzymaniem niższej subwencji oświatowej i planowanym utrzymaniem dofinansowania do oświaty na poziomie wykonania w 2016 roku. Nie została opisana metodologia obliczenia powyższej znaczącej kwoty oszczędności w wydatkach. Zauważa się również, że z przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2017 r. wynika wzrost wydatków powiatowych jednostek oświatowych w stosunku do wydatków wykonanych w 2016 r. (w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wydatki w 2016 r. wynosiły 9.936.840,74 zł, a na 2017 r. zaplanowano wydatki w kwocie 10.393.646 zł).
8. Zmniejszenie kosztów funkcjonowania stołówek – redukcja 3 etatów od lipca 2017 roku. Oszczędności 34.560 zł w 2017 r. i po 112.320 zł rocznie w latach 2018-2019.
9. Utworzenie Centrum Usług Wspólnych - I etap (redukcja 8 etatów). Oszczędności po 350.000 zł rocznie w latach 2018-2019. Dla 2017 r. podano, że oszczędności będą przeznaczone na wypłatę odpraw dla pracowników.

Łącznie założono oszczędności w wydatkach w kwocie 1.198.944,70 zł w 2017 r., 633.704,70 zł w 2018 r. i 633.704,70 zł w 2019 r., tj. oszczędności w latach 2017-2019 w łącznej wysokości 2.466.354,10 zł. Na str. 27 Programu roczne oszczędności wynikające z planowanych działań naprawczych podano natomiast w kwocie łącznej 654.704,70 zł, która nie wynika z danych szczegółowych.

Efekty finansowe wymienionych w części 6 Programu planowanych przedsięwzięć naprawczych (zwiększających dochody oraz zmniejszających wydatki) wyniosą łącznie 2.208.944,70 zł w 2017 r., 871.001,38 zł w 2018 r. i 851.001,38 zł w 2019 r., tj. w latach 2017-2019 łącznie 3.930.947,46 zł. W Programie (w tabeli na str. 29-31) efekty finansowe dla tych przedsięwzięć podano w nieprawidłowych wielkościach: 2.234.044,70 zł w 2017 r., 861.001,38 z w 2018 r. i 841.001,38 zł w 2019 r. oraz w kwocie łącznej 3.900.947,46 zł.

IV. W planie przedsięwzięć naprawczych (część 4 Programu, str. 20) wymienione zostało przedsięwzięcie „restrukturyzowanie zadłużenia Powiatu”. Założono, że restrukturyzacja zadłużenia nastąpi dwuetapowo.

Pierwszym etapem będzie podjęcie próby pozyskania finansowania komercyjnego poprzez dostosowanie terminów wykupu obligacji do możliwości finansowych Powiatu. Przedstawione działanie jest niespójne z innymi informacjami w Programie, z których wynika, że nie będą podejmowane działania zmieniające harmonogram wykupu obligacji.

Planuje się natomiast zaciągać od 2018 r. do 2021 r. kredyty w wysokości 4.000.000 zł rocznie i w 2022 r. w wysokości 2.550.000 zł, a w kolejnym etapie, w przypadku niepowodzenia etapu

pierwszego, przyjęto, że Powiat wystąpi o pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 18.550.000 zł. W Programie nie określono skutków finansowych powyższych działań restrukturyzujących zadłużenie.

W części 4 Programu (str. 19) zamieszczono, również niespójny z powyższymi założeniami, ramowy harmonogram prac związanych z wdrażaniem Programu. W harmonogramie przewidziano równoczesne podjęcie działań, w terminie już od II półrocza 2017 r., w celu pozyskania środków (komercyjnych) na częściowy wykup obligacji i wystąpienie do Ministerstwa Finansów o pożyczkę z budżetu państwa. Stosownie do art. 224 ust. 1 u.f.p., jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli jednostka 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 oraz zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami. W Programie nie przedstawiono informacji określonych w powołanym przepisie.

V. Postanawiając o wydaniu opinii negatywnej o „Programie Postępowania Naprawczego dla Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019”, oprócz przedstawionych wyżej uwag i niespójności, w tym dotyczących restrukturyzacji zadłużenia, Skład Orzekający miał na względzie następujące powody:

1. W części 1 i 2 Programu (str. 3) stwierdzono, że przygotowano analizę finansową wraz z propozycją działań naprawczych. Zgodnie natomiast z art. 240a ust. 3 pkt 2 u.f.p., program postępowania naprawczego powinien zawierać plan konkretnych przedsięwzięć naprawczych przyjętych przez jednostkę wraz z harmonogramem ich wprowadzania.

2. Według Programu, na sytuację finansową Powiatu może wpłynąć przejęcie zobowiązań SPZOZ w kwocie 18.500.000 zł. Nie określono jednak rodzaju zobowiązań SPZOZ i terminu ewentualnego ich przejęcia, mimo stwierdzenia że z chwilą przejęcia tych zobowiązań nie będzie zachowany dopuszczalny wskaźnik spłaty długu Powiatu w kolejnych latach, zatem także po 2020 roku (w Programie założono zachowanie wskaźnika spłaty od 2021 roku).

3. Wątpliwość budzi przewidziany wzrost subwencji oświatowej w związku z planowanym utworzeniem przedszkola specjalnego przy Specjalnym Ośrodku Szkolno – Wychowawczym w Złotoryi (dla 4 uczniów z autyzmem). Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), jak i art. 8 ust. 15 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59), zakładanie i prowadzenie przedszkoli specjalnych jest zadaniem własnym gminy. W świetle powołanych przepisów, w Programie nie wyjaśniono, jakie działania zostały podjęte lub będą podjęte przez organy Powiatu i w jakich terminach w celu utworzenia przedszkola specjalnego już od roku szkolnego 2017-2018 i dlaczego utworzenie przedszkola zwiększy tylko dochody Powiatu i nie spowoduje dodatkowych kosztów (np. nie spowoduje zwiększenia zatrudnienia, str. 27).

4. W Programie stwierdzono (str. 19), że przyjęte działania są wystarczające dla zapewnienia realizacji zadań publicznych i zachowania od 2021 r. relacji określonej w art. 243 u.f.p., bez przedstawienia wiarygodnych wyliczeń określonych wartości budżetowych i relacji potwierdzających powyższy wniosek.

Wyłącznie z informacji zawartej w podsumowaniu Programu (str. 37) wynika, że na koniec 2022 r. - w związku z przewidywanym zaciąganiem w latach 2018-2022 kredytów na wykup obligacji - zobowiązania z tytułu nowych kredytów długoterminowych wyniosą 18.550.000 zł i będą spłacane od 2023 r. do 2032 r., w równych 10 ratach rocznych po 1.855.000 zł.

W Programie nie przedstawiono kształtowania się w latach 2017-2032 podstawowych wielkości budżetowych i relacji, o których mowa w art. 243 u.f.p. (wskaźników spłaty długu), uwzględniających efekty finansowe przedstawionych w Programie działań naprawczych oraz spłatę zaciągniętych i planowanych długoterminowych zobowiązań finansowych. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że w latach 2021-2032 nie zostanie przekroczony dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu, ustalony zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 u.f.p.

5. Odnosnie prognozowanych wielkości budżetowych, w Programie przedstawiono zestawienia, według wzoru wieloletniej prognozy finansowej (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego - Dz.U. z 2015 r. poz. 92), które zawierają dane liczbowe wyłącznie dla lat 2017-2022 w zakresie dochodów i

wydatków oraz wyniku budżetu i przychodów, a także wskaźniki spłaty zobowiązań w tych latach (str. 33-36).

Na podstawie analizy danych zawartych w wymienionych zestawieniach w porównaniu do wielkości przyjętych w przedłożonym 15 listopada 2016 r. projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu na lata 2017-2022, Skład Orzekający stwierdził, że w zestawieniach w latach 2018-2019 nie przewidziano dochodów ze sprzedaży majątku, które w projekcie uchwały prognozowano w wysokości 1.500.000 zł w 2018 r. oraz 2.000.000 zł w 2019 r., i w związku z tym zmniejszono w 2018 i 2019 r. dochody i wydatki o wymienione kwoty, czego skutkiem jest zmiana wskaźników spłaty zobowiązań w tych latach.

Pozostałe wielkości wykazano w zestawieniach w kwotach przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Z danych zawartych w tych zestawieniach wynika, że dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań będzie przekroczony w latach 2017-2020, tak jak w projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

W zestawieniach nie wykazano w latach 2018-2022 przychodów zwrotnych (kredytów), mimo że jednym z działań restrukturyzujących zadłużenie jest zaciąganie w tych latach nowych kredytów długoterminowych w łącznej wysokości 18.550.000 zł, ze spłatą w latach 2023-2032.

6. W zestawieniu wyniku budżetu (str. 36) w latach 2017-2022 prognozowane są nadwyżki budżetu w kwotach odpowiednio: 370.000 zł, 5.370.000 zł, 5.370.000 zł, 5.010.500 zł, 5.000.000 zł i 3.550.000 zł, z uwagą, że „Zakłada się osiągnięcie dodatniego wyniku budżetu w latach 2017-2022 z przeznaczeniem na wykup obligacji i spłatę obecnego kredytu”.

Przytoczone wyżej założenie jest sprzeczne z przewidywanym zaciąganiem w latach 2018-2022 nowych kredytów długoterminowych na sfinansowanie wykupu obligacji lub wystąpienie o pożyczkę z budżetu państwa. Ponadto, mimo że na koniec 2016 r. zadłużenie z tytułu zaciągniętego kredytu wynosiło 920.500 zł, w planowanych w powyższych kwotach nadwyżek budżetowych na spłatę tego kredytu przewidziano łącznie kwotę 1.120.500 zł.

7. W ocenie Składu Orzekającego, nie jest możliwe uzyskanie w latach 2018-2022 nadwyżek budżetu (nadwyżki dochodów nad wydatkami) w przedstawionych wyżej wielkościach, umożliwiających wykup obligacji z własnych środków (str. 36). Ze sprawozdań z wykonania budżetu (Rb-27S, Rb-28S i Rb-NDS) wynika bowiem, że w latach 2014-2016 dochody były wyższe od wydatków odpowiednio tylko o 2.534.891,25 zł, 767.820,23 zł i 1.146.112,11 zł, a wykonane w latach 2009-2013 budżety zamykały się deficytem (wykonane wydatki były wyższe od uzyskanych dochodów).

Zgodnie z Programem, efekty finansowe wprowadzonych i planowanych działań naprawczych (przy założeniu, że w żadnym przypadku nie są to te same działania, co jednak nie jest jednoznacznie określone w Programie) wyniosą łącznie 2.865.703,40 zł w 2018 r., 1.527.760,08 zł w 2019 r. i 1.507.760,08 zł w 2019 roku. Nie można zatem wnioskować, że wprowadzone i planowane działania oszczędnościowe pozwolą na uzyskanie nadwyżek budżetu w przewidywanych w Programie kwotach.

8. Prognozowane dla lat 2018-2022 (str. 33-36) wielkości budżetowe i relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p., obliczone w oparciu o te wielkości, są nierealne. Przyjęto bowiem, że w latach 2018-2022 nadwyżki operacyjne (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) wyniosą odpowiednio 5.370.000 zł, 5.370.000 zł, 6.010.500 zł, 5.200.000 zł oraz 3.630.000 zł i w stosunku do planowanych w tych latach dochodów stanowią będą odpowiednio 11,25%, 11,25%, 12,39%, 10,46% i 7,44% (tzw. relacje jednoroczne).

Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2011-2016 ustalono, że wykonane relacje jednoroczne były natomiast znacznie niższe (miały także wartość ujemną, wystąpił bowiem deficyt operacyjny) i wynosiły odpowiednio -0,65%, -0,26%, 1,90%, 2,06%, 2,86%, 4,90%. W 2017 r. w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowana nadwyżka operacyjna stanowiła tylko 1,21% dochodów ogółem.

Wskazać należy, że - co do zasady - stosownie do art. 243 ust. 1 u.f.p., dopuszczalny w danym roku budżetowym wskaźnik spłaty długu stanowi średnią arytmetyczną relacji jednorocznych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Przy założeniu, że możliwe jest uzyskanie przez Powiat w latach 2018-2022 relacji jednorocznej na poziomie 3%, jako średniej arytmetycznej z wykonanych relacji jednorocznych w latach 2013-2016 (przyjmując, zgodnie z Programem, że Powiat nie uzyska dochodów ze sprzedaży majątku), przypadające do spłaty już zaciągnięte zobowiązania przekroczą dopuszczalny poziom obciążenia budżetu spłatą długu także w latach 2021-2022. Oznacza to, że w każdym roku z lat 2018-2022, podobnie jak w 2017 r., dopuszczalny wskaźnik spłaty długu będzie przekroczony, co w świetle przepisu art. 243 ust. 1 u.f.p. oznacza, że organ stanowiący nie będzie mógł w tych latach uchwalić budżetu Powiatu i wieloletniej prognozy finansowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o przedłożonym „Programie Postępowania Naprawczego dla Powiatu Złotoryjskiego na lata 2017-2019”. Wskazuje również, że z treści art. 240a ust. 8 u.f.p. wynika, że w przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa i w takiej sytuacji budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242-244.

Od niniejszej uchwały przysługuje, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
Orzekal
mgr Wiesława Grajek

