

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

Raport
o stanie gospodarki
finansowej

Powiatu Kluczborskiego

Opole, 22 lipca 2019 r.

Spis treści

WSTĘP	3
1. PODSTAWOWE INFORMACJE O POWIECIE KLUCZBORSKIM	4
1.1 Organizacja Powiatu	4
1.2 Zakres realizowanych zadań	6
1.3 Mienie komunalne.....	6
1.4 Podstawowe informacje o wykonaniu budżetu	9
2. WYNIKI DZIAŁALNOŚCI OPINIODAWCZEJ.....	11
3. WYNIKI DZIAŁALNOŚCI NADZORCZEJ.....	23
4. WYNIKI DZIAŁALNOŚCI KONTROLNEJ	26
5. SZCZEGÓŁOWA ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU W LATACH 2016-2018 ORAZ W I KWARTALE 2019 R.....	33
5.1 Dochody	33
5.2 Wydatki	35
5.3 Wynik finansowy	37
5.4 Wynik operacyjny	38
5.5 Przychody i rozchody	40
5.6 Zobowiązania	40
5.7 Problemy związane z wykonywaniem budżetu	43
6. REALNOŚĆ PLANOWANIA BUDŻETU.....	44
7. KSZTAŁTOWANIE SIĘ WSKAŹNIKA SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCEGO Z ART. 243 USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH.....	47
8. PODSUMOWANIE	56
Załączniki	

Wstęp

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ uchwałą nr [16/24/2019](#) z dnia 22 maja 2019 r. postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Powiatu Kluczborskiego.² Zgodnie z wymienionym przepisem, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.

W ocenie Kolegium kluczową przesłanką sporządzenia raportu było zagrożenie wykonywana zadań publicznych. Kolegium dopatruje 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 wynika nie tylko z ocen przedstawicieli Powiatu formułowanych w związku z prowadzonymi czynnościami nadzorczymi, ale wskazują na nie również wyniki dotychczasowej działalności kontrolnej, nadzorczej i opiniodawczej Izby.

Z zagadnieniem tym związany jest również Program Postępowania Naprawczego Powiatu Kluczborskiego. Powiat został wezwany do jego sporządzenia uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr [5/11/2019](#) z dnia 5 lutego 2019 r.³ Istotnym elementem przyjętego przez Radę Powiatu w Kluczborku uchwałą Nr V/34/2019 z dnia 20 marca 2019 r. Programu, jest poprawa warunków spłaty zadłużenia Powiatu poprzez uzyskanie pożyczki z budżetu państwa. Podkreślić należy, że w myśl § 3 pkt 20 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych⁴, raport regionalnej izby obrachunkowej o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi załącznik do wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. W związku z powyższym, Starosta Kluczborski pismem z dnia 13 maja 2019 r. wystąpił z prośbą o sporządzenie raportu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

Raport obejmuje syntezę działań Izby związanych z gospodarką finansową Powiatu Kluczborskiego oraz wskazuje na przyczyny załamania finansów tej jednostki. Zostało w nim również zawarte odniesienie się do proponowanych przez organy Powiatu środków zmierzających do poprawy jego sytuacji finansowej.

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.

² Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu; dalej: BIP RIO Opole.

³ BIP RIO Opole.

⁴ Dz.U. Nr 257, poz. 1730.

1. Podstawowe informacje o Powiecie Kluczborskim

1.1 Organizacja Powiatu

Powiat Kluczborski położony jest w północnej części województwa opolskiego, na skrzyżowaniu dróg krajowych przy trasie Gliwice – Poznań oraz Opole – Łódź i zajmuje powierzchnię 852 km², co stanowi 9,05% powierzchni województwa opolskiego. W skład Powiatu wchodzi trzy gminy miejsko-wiejskie: Kluczbork, Wołczyn, Byczyna oraz jedna gmina wiejska: Lasowice Wielkie. Powiat Kluczborski wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. zamieszkiwało 65 837 osób⁵. Na przestrzeni lat 2016-2018 liczba ludności w Powiecie Kluczborskim zmalała o 609 osób. Siedzibą Powiatu jest Miasto Kluczbork leżący na Nizinie Śląskiej nad rzeką Stobrawą, która jest prawym dopływem Odry.

Rysunek 1 Powiat Kluczborski na tle województwa opolskiego



Źródło: GUS - www.stat.gov.pl

⁵ Ludność wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. – dane z serwisu stat.gov.pl

Organizację i zasady działania Powiatu Kluczborskiego określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze tj. statut Powiatu uchwalony uchwałą Rady Powiatu w Kluczborku nr XLIX/315/2018 z dnia 18 października 2018 r.⁷ oraz regulamin organizacyjny przyjęty Uchwałą nr 56/204/2016 Zarządu Powiatu w Kluczborku z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego Kluczborku zmieniony uchwałą nr 110/477/2017 Zarządu Powiatu w Kluczborku z dnia 21 lipca 2017 r.

Organami Powiatu Kluczborskiego są Rada Powiatu (organ stanowiący) i Zarząd Powiatu (organ wykonawczy), którego przewodniczącym jest Starosta Powiatu.

Zadania Powiatu wykonuje Zarząd Powiatu przy pomocy Starostwa Powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powołanych w celu realizacji ustawowych zadań:

- Zespół Szkół Ogólnokształcących w Kluczborku,
- Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 w Kluczborku,
- Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 2 – Centrum Kształcenia Ustawicznego w Kluczborku,
- Zespół Szkół Licealno-Technicznych w Kluczborku,
- Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Kluczborku,
- Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Kluczborku,
- Młodzieżowy Dom Kultury w Kluczborku,
- Wojewódzki Ośrodek Doksztalania i Doskonalenia Zawodowego w Kluczborku,
- Powiatowy Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Kluczborku
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kluczborku
- Dom Pomocy Społecznej w Kluczborku
- Dom Pomocy Społecznej w Gierałcicach,
- Centrum Administracyjnej Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych
 - Dom Dziecka w Bąkowie
 - Dom Dziecka w Bogacicy,
 - Dom Dziecka w Lasowicach Małych
- Powiatowy Urząd Pracy w Kluczborku,
- Zarząd Dróg Powiatowych w Kluczborku,
- Kluczborski Inkubator Przedsiębiorczości,
- Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Kluczborku
- Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kluczborku.

Ponadto Powiat Kluczborski posiada udziały i akcje w spółkach:

- Powiatowe Centrum Zdrowia S.A. w Kluczborku,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Kluczborku Spółka z o.o.
- Pasieka Zarodowa w Maciejowie Dolina Stobrawy Spółka z o.o.

Analiza liczby bezrobotnych w Powiecie wskazuje, iż na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiła ona 1561 osób, przy czym stopa bezrobocia była na poziomie 7,4%. W porównaniu do roku

⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511.

⁷ Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 2018 r. poz. 2928.

2017 r. liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 138 osób, jak również spadła stopa bezrobocia o 0,7%.

1.2 Zakres realizowanych zadań

Na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Powiat Kluczborski realizuje:

- zadania własne wynikające z wyżej wymienionej ustawy,
- zadania z zakresu administracji rządowej zlecone odrębnymi ustawami,
- zadania na podstawie porozumień z organem administracji rządowej w celu realizacji zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

Zakres realizowanych zadań określony jest w art. 4 cyt. wyżej ustawy o samorządzie powiatowym, na mocy której Powiat w szczególności realizuje zadania dotyczące: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸, działalności w zakresie telekomunikacji.

Do zadań publicznych Powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.

1.3 Mienie komunalne

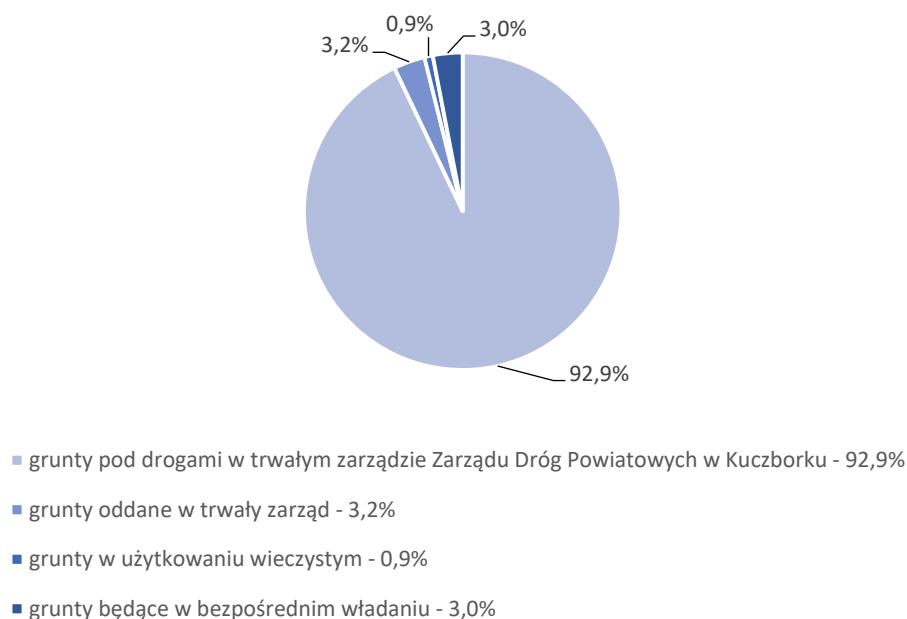
Na podstawie informacji o stanie mienia komunalnego w zakresie gospodarki nieruchomościami wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. załączonej do sprawozdania Zarządu Powiatu Kluczborskiego z dnia 22 marca 2018 r. z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego

⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 688.

za 2018 r.⁹ wynika, że Powiat Kluczborski dysponował prawem własności do nieruchomości gruntowych o powierzchni ogólnej 562,0736 ha. W posiadaniu Powiatu Kluczborskiego są:

- grunty oddane w trwały zarząd - 17,9537 ha,
- grunty pod drogami - 522,3027 ha,
- grunty w użytkowaniu wieczystym - 4,8033 ha,
- grunty będące w bezpośrednim władaniu - 17,0139 ha.

Grunty stanowiące własność Powiatu Kluczborskiego wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.



Największy udział w gruntach stanowiących własność Powiatu Kluczborskiego posiadają nieruchomości zajęte pod drogi powiatowe będące w trwałym zarządzie Zarządu Dróg Powiatowych w Kuczborku (92,9%).

Z informacji o stanie mienia, przedłożonej wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego za rok 2018 wynika, że wartość majątku trwałego Powiatu Kluczborskiego wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiła 142 437 504,50 zł, w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 8 959 960,60 zł. Analiza zmian wartości aktywów trwałych w latach 2016-2018 wskazuje na wzrost ich wartości w latach 2017 i 2018. Wzrost wartości aktywów trwałych w 2017 r. w stosunku do roku poprzedniego jest w dużej mierze skutkiem wzrostu środków trwałych, w tym urządzeń technicznych i maszyn (A.II.1.3) oraz środków trwałych w budowie (inwestycje) (A.II.2). W 2018 r. największy wzrost odnotowano w długoterminowych aktywach finansowych (A.IV), w tym w akcjach i udziałach (A.IV.1) o 328,6%. Wzrost akcji i udziałów w bilansie za 2018 r. o 7 722 520,37 zł spowodowany był:

- podwyższeniem udziałów w spółce PKS w związku z aportem autobusów zakupionych w ramach projektu niskiej emisji w wysokości 8 343 500,00 zł i jednocześnie zbyciem udziałów w spółce PKS w wysokości 937 500,00 zł,
- wniesieniem wkładu pieniężnego do spółki „Dolina Stobrawy” w Maciejowie w wysokości 116 500,00 zł,

⁹ Dz.Urz. Woj. Opol. z 2019 r. poz. 1604.

- wniesieniem wkładu pieniężnego do spółki „Powiatowe Centrum Zdrowia” S.A. w wysokości 200 020,37 zł.

Aktywa trwale wykazane w łącznych bilansach Powiatu Kluczborskiego (które obejmują dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych) na dzień 31 grudnia: 2016 r., 2017 r., 2018 r. przedstawiono w poniższej tabeli.

Aktywa		2016	2017	2018
A	Aktywa trwale	131 660 424,66	133 477 543,86	142 437 504,50
A.I	Wartości niematerialne i prawne	98 127,17	86 875,84	48 246,77
A.II	Rzeczowe aktywa trwale	127 998 843,46	129 745 565,39	131 070 318,71
A.II.1	Środki trwale	126 631 044,68	126 972 246,93	130 863 678,71
A.II.1.1	Grunty	43 850 556,00	44 108 876,00	44 220 183,15
A.II.1.1.1	Grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazane w użytkowanie wieczyste innym podmiotom	-	-	1 022 164,80
A.II.1.2	Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej	81 145 596,08	79 983 226,82	84 244 237,53
A.II.1.3	Urządzenia techniczne i maszyny	1 220 466,43	2 589 078,96	2 138 109,56
A.II.1.4	Środki transportu	192 798,22	120 383,19	157 782,47
A.II.1.5	Inne środki trwale	221 627,95	170 681,96	103 366,00
A.II.2	Środki trwale w budowie (inwestycje)	1 367 798,78	2 773 318,46	206 640,00
A.II.3	Zaliczka na środki trwale w budowie (inwestycje)	-	-	-
A.III	Należności długoterminowe	369 172,03	267 602,63	218 918,63
A.IV	Długoterminowe aktywa finansowe	3 194 282,00	3 377 500,00	11 100 020,37
A.IV.1	Akcje i udziały	3 194 282,00	3 377 500,00	11 100 020,37

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z informacją zawartą w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 r. Powiat Kluczborski posiadał na dzień 31 grudnia 2018 r.:

- 48 200 akcji po 25 zł każda o łącznej wartości – 1 205 000,00 zł w „Powiatowym Centrum Zdrowia – S.A. w Kluczborku”,
- 3 640 udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy i łącznej wartości nominalnej 1 820 000,00 zł w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Kluczborku Spółka z o.o. z siedzibą w Kluczborku,
- 705 udziałów o wartości nominalnej 500,00 zł i łącznej wartości nominalnej 352 500,00 zł w Dolinie Stobrawy Spółka z o.o. z siedzibą w Maciejowie 8, 46-211 Kujakowice Górne.

1.4 Podstawowe informacje o wykonaniu budżetu

Kluczowe informacje o stanie finansów jednostki zawiera uchwała budżetowa, która w myśl art. 211 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ oraz art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi podstawę gospodarki finansowej Powiatu.

Zmiany budżetu, tj. planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu Powiatu w Kluczborku w latach 2016-2018 oraz w I kwartale 2019 r. kształtowały się następująco.

Uchwałą nr XV/109/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu¹¹ Rada Powiatu uchwaliła **budżet na 2016 r.**, w wysokości:

- dochody - 73 202 795,00 zł,
- wydatki - 73 202 795,00 zł,
- przychody - 3 375 735,00 zł,
- rozchody - 3 375 735,00 zł.

W trakcie roku w budżecie wprowadzono uchwałami Rady Powiatu oraz uchwałami Zarządu zmiany, które spowodowały, że budżet na koniec 2016 r. wyniósł:

- dochody - 76 200 138,00 zł,
- wydatki - 76 371 748,00 zł,
- przychody - 3 598 532,00 zł,
- rozchody - 3 426 922,00 zł.

Dochody ogółem Powiatu Kluczborskiego w 2016 roku wyniosły 76 134 209,53 zł i zostały wykonane w 99,9%. Dochody bieżące stanowiły 84,1% wykonanych dochodów ogółem, a dochody majątkowe 15,9%. Wydatki ogółem wyniosły 74 349 822,90 zł i wykonano je w 97,4%. Wydatki bieżące stanowiły 83,6% wydatków ogółem, zaś wydatki majątkowe 16,4%.

Rada Powiatu w Kluczborku uchwałą nr XXVII/178/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. uchwaliła **budżet na 2017 r.**¹² w wysokości:

- dochody - 74 566 680,00 zł,
- wydatki - 79 960 459,00 zł,
- przychody - 5 958 458,00 zł,
- rozchody - 564 679,00 zł.

Po dokonanych zmianach w ciągu roku budżet Powiatu Kluczborskiego na koniec 2017 r. wyniósł:

- dochody - 79 624 716,62 zł,
- wydatki - 86 974 492,62 zł,
- przychody - 7 914 455,00 zł,
- rozchody - 564 679,00 zł.

W 2017 r. dochody ogółem analizowanej jednostki spadły o 6,9% w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosły 70 883 695,65 zł. W stosunku do przyjętego planu zrealizowano je w 89,0%. Dochody bieżące stanowiły 96%, a majątkowe 4,0% dochodów ogółem. Wydatki ogółem wyniosły 77 158 947,38 zł i zostały wykonane w 88,7%. Wydatki bieżące stanowiły 85,3% ogółu wydatków, a wydatki majątkowe – 14,7%.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

¹¹ Dz.Urz. Woj. Opol. z 2016 r. poz. 150. ze zm.

¹² Dz.Urz. Woj. Opol. z 2017 r. poz. 272 ze zm.

Uchwałą nr XXXVIII/239/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Rada Powiatu w Kluczborku uchwaliła **budżet na 2018 r.**¹³, w wysokości:

- dochody - 81 361 394,00 zł,
- wydatki - 84 849 929,00 zł,
- przychody - 4 467 788,00 zł,
- rozchody - 979 253,00 zł.

Po dokonanych zmianach w ciągu roku budżet Powiatu Kluczborskiego na koniec 2018 r. wyniósł:

- dochody - 94 841 714,30 zł,
- wydatki - 96 972 717,64 zł,
- przychody - 4 659 263,80 zł,
- rozchody - 2 528 260,46 zł.

W 2018 r. dochody ogółem analizowanej jednostki wzrosły o 20,3% w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosły 85 250 489,10 zł. W stosunku do przyjętego planu zrealizowano je w 89,9%. Dochody bieżące stanowiły 86,6%, a majątkowe 13,4% dochodów ogółem. Wydatki ogółem wyniosły 85 792 644,42 zł i zostały wykonane w 88,5%. Wydatki bieżące stanowiły 86,0% ogółu wydatków, a wydatki majątkowe – 14,0%.

Uchwałą nr III/31/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Rada Powiatu w Kluczborku uchwaliła **budżet na 2019 r.**¹⁴, w wysokości:

- dochody - 90 234 847,04 zł,
- wydatki - 89 214 524,56 zł,
- przychody - 0,00 zł,
- rozchody - 1 020 322,48 zł.

Po dokonanych zmianach na koniec I kwartału 2019 r. budżet Powiatu Kluczborskiego wyniósł:

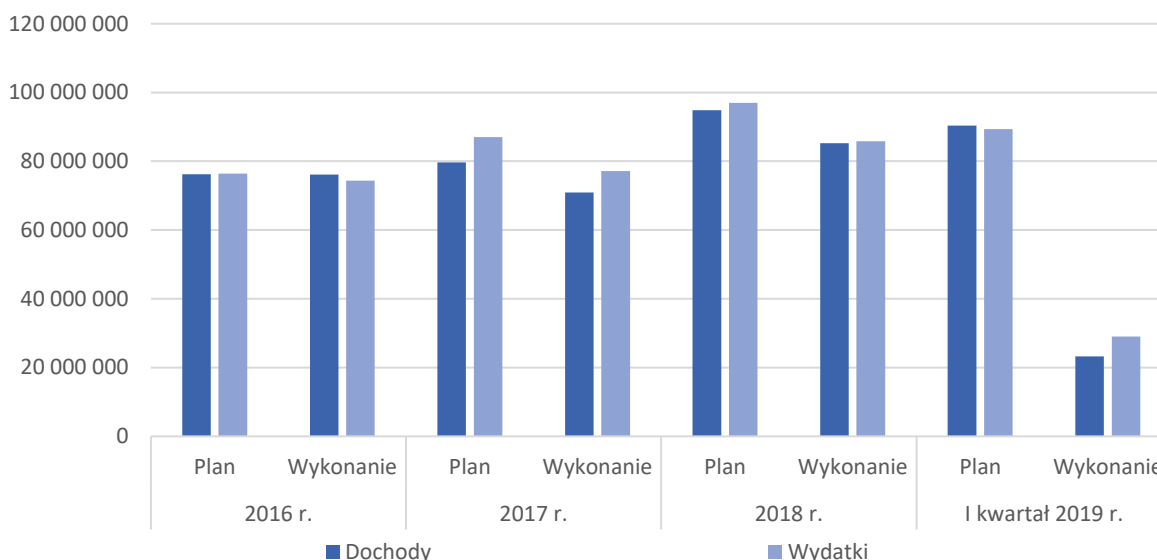
- dochody - 90 381 370,54 zł,
- wydatki - 89 361 048,06 zł,
- przychody - 0,00 zł,
- rozchody - 1 020 322,48 zł.

Zaplanowane według stanu na dzień 31 marca 2019 r. dochody w porównaniu do wykonanych w roku ubiegłym wzrosły o 6,0% i wykonano je w 25,7%. Dochody bieżące stanowiły 99,3%, a majątkowe 0,7% dochodów ogółem. Wydatki ogółem zostały wykonane w 32,5%. Wydatki bieżące stanowiły 69,9%, a majątkowe 30,1% wydatków ogółem.

¹³ Dz.Urz. Woj. Opol. z 2018 r. poz. 142 ze zm.

¹⁴ Dz.Urz. Woj. Opol. z 2019 r. poz. 294 ze zm.

Plan i wykonanie dochodów i wydatków Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2018 i w I kwartale 2019 r. (w zł)



Wyszczególnienie	2016 r.		2017 r.		2018 r.		I kwartał 2019 r.	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody	76 200 138	76 134 210	79 624 717	70 883 696	94 841 714	85 250 489	90 381 371	23 268 573
Wydatki	76 371 748	74 349 823	86 974 493	77 158 947	96 972 718	85 792 644	89 361 048	29 022 452

Jak wskazują dane liczbowe, planowane wydatki Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2018 przekraczały planowane dochody. W I kwartale 2019 r. w planie budżetu Powiatu zakładana jest nadwyżka budżetowa. Wykonanie zaś dochodów i wydatków w tym okresie kształtowało się odmiennie. Z wyjątkiem roku 2016, w całym okresie poziom wykonanych wydatków przekraczał poziom uzyskanych dochodów.

2. Wyniki działalności opiniodawczej

Wyniki działalności opiniodawczej w stosunku do dokumentów przedkładanych przez organy Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2018 oraz do 22 lipca 2019 r. przedstawia poniższa tabela.

Lp.	Typ sprawy	Opinia			
		pozytywna	z uwagami	z zastrzeżeniami	negatywna
Rok budżetowy 2016					
1	projekt budżetu na 2016 r.	1	-	-	-
2	projekt WPF na 2016 r.	-	1	-	-
3	dług publiczny	1	-	-	-
4	deficyt (projekt budżetu)	-	-	-	-
5	deficyt (budżet)	-	-	-	-
6	inf. za I półrocze	1	-	-	-
7	sprawozdanie za 2016 r. (wydana w 2017 r.)	1	-	-	-
8	wniosek komisji rewizyjnej za 2016 r.(wydana w 2017 r.)	1	-	-	-
9	kredyt (pożyczka, obligacja)	1	-	-	-
Rok budżetowy 2017					
1	projekt budżetu na 2017 r.	1	-	-	-
2	projekt WPF na 2017 r.	-	1	-	-
3	dług publiczny	1	-	-	-
4	deficyt (projekt budżetu)	1	-	-	-
5	deficyt (budżet)	1	-	-	-
6	inf. za I półrocze	1	-	-	-
7	sprawozdanie za 2017 r. (wydana w 2018 r.)	-	1	-	-
8	wniosek komisji rewizyjnej za 2017 r. (wydana w 2018 r.)	1	-	-	-
9	kredyt (pożyczka, obligacja)	1	-	-	-
Rok budżetowy 2018					
1	projekt budżetu na 2018 r.	-	-	1	-
2	projekt WPF na 2018 r.	-	-	1	-
3	dług publiczny	-	-	1	-
4	deficyt (projekt budżetu)	-	-	1	-
5	deficyt (budżet)	-	-	1	-
6	inf. za I półrocze	-	-	1	-
7	sprawozdanie za 2018 r. (wydana w 2019 r.)	-	-	1	-
8	wniosek komisji rewizyjnej za 2018 r. (wydana w 2019 r.)	1	-	-	-
9	kredyt (pożyczka, obligacja)	-	-	1*	-
Rok budżetowy 2019					
1	projekt budżetu na 2019 r.	-	-	-	1
2	projekt WPF na 2019 r.	-	-	-	1
3	dług publiczny**	-	-	-	-
4	program naprawczy			1	

* Sentencja uchwały Składu Orzekającego po odwołaniu do Kolegium Izby została zmieniona z opinii negatywnej na opinię z zastrzeżeniami.

** Opinia o prognozie kształtowania się długu Powiatu nie została wydana z uwagi na unieważnienie uchwały WPF na 2019 r.

Rok budżetowy 2016

Oceniając projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2016 rok wydano opinię z uwagami (Uchwała nr [569/2015](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 2 grudnia 2015 r.). W opinii Skład Orzekający wskazał następujące nieprawidłowości:

- relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów ogółem, jest bliska przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Nawet niewielkie odchylenia od wykonania planowanych wielkości mogą spowodować brak spełnienia relacji określonej w art. 243 i art. 244 ustawy o finansach publicznych,
- na podstawie sprawozdania Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za III kwartały 2015 r., mając na uwadze stosunkowo niskie zrealizowanie dochodów ze sprzedaży majątku w 2015 r., Skład Orzekający wskazał, że niewykonanie zaplanowanych wartości może mieć wpływ na realizację wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych i możliwość uchwalenia budżetu w latach przyszłych,
- w objaśnieniach nie zawarto pełnych wyjaśnień w zakresie wzrostu wydatków bieżących w szczególności w latach 2019-2021.

Rok budżetowy 2017

W opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Kluczborskiego (Uchwała nr [450/2016](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 13 grudnia 2016 r.), która została wydana z uwagami, Skład Orzekający powiecił uwagi dotyczące ryzyka przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłat długu w kontekście przyjętych wielkości budżetowych a w szczególności niskich dochodów ze sprzedaży majątku. Dodatkowo zwrócił uwagę, że błędnie określono limity zobowiązań w odniesieniu do niektórych zadań. Limity te przewyższały łączne nakłady finansowe jakie Powiat zamierzał ponieść w związku z realizacją danego przedsięwzięcia.

Opiniując z uwagami sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego za 2017 rok (Uchwała nr [174/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 27 kwietnia 2018 r.), Skład Orzekający wskazał na następujące nieprawidłowości:

- Zarząd Powiatu nie odniósł się w sprawozdaniu do braku wykonania zaplanowanych dochodów majątkowych w rozdziale 70005, paragrafie 0770, tytułu szczególnie istotnego w kontekście zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- w sprawozdaniu opisowym Zarząd Powiatu przedstawił jedynie zobowiązania ujęte w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” sprawozdania Rb-Z sporządzonego według stanu na koniec IV kwartału 2017 r. Jak wynika z przekazanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej informacji o zobowiązaniach finansowych Powiatu według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. Powiat posiadał także zobowiązania krótkoterminowe wynikające z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych (wykazane w części D sprawozdania Rb-Z). Ponadto w ramach zawartych umów leasingu operacyjnego Powiat posiada zobowiązania finansowe. W sprawozdaniu brak jest odniesienia się Zarządu do powyższej kwestii.

Rok budżetowy 2018

Główną przyczyną wydania opinii z zastrzeżeniami o projekcie budżetu na 2018 rok (Uchwała [660/2017](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 grudnia 2017 r.), było nieobjęcie budżetem całości zobowiązań przypadających do zapłaty na ten rok zgodnie z harmonogramem spłat oraz znikoma nadwyżka operacyjna. Dodatkowo Skład wskazał na nieprawidłowości o charakterze technicznym związane z klasyfikacją budżetową i wyliczaniem rezerwy na zarządzanie kryzysowe.

- w wydatkach majątkowych nie ujęto kwoty 2 599 615 zł z tytułu zobowiązań wynikających z umowy zawartej z firmą Siemens, którą Zarząd planuje sfinansować subrogacją. Powyższe oznacza, iż w projekcie nie uwzględniono postanowień umów zawartych przez Powiat. Wskazuje to na naruszenie zasady, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- w rozchodach budżetu roku 2018 nie ujęto całej kwoty zobowiązań przypadającej do spłaty w tym roku. Zgodnie z harmonogramem, do spłaty w roku 2018 przypada kwota 4 351 773 zł. Brakujące 2 500 000 zł Zarząd planuje sfinansować subrogacją. Powyższe oznacza, iż projekt sporządzono niezgodnie z umowami zawartymi przez Powiat,
- mając na względzie założenia projektu, formalnie relacja z art. 242 zostanie spełniona bowiem wydatki bieżące zaplanowano na poziomie równym dochodom bieżącym. Zarazem wskazać należy, że brak nadwyżki operacyjnej w roku 2018 w sposób istotny zmniejszy możliwości obsługi zadłużenia w latach przyszłych (wpłynie na obniżenie dopuszczalnego poziomu spłat wyliczanego zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych). Co istotne, w sytuacji niepełnej realizacji dochodów bądź konieczności sfinansowania nieplanowanych wydatków, istnieje ryzyko naruszenia relacji z art. 242 wykonując budżet roku 2018. W myśl bowiem art. 242 ust. 2, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (Powiat Kluczborski nie planuje w 2018 r. przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych lub wolnych środków).

Analogiczne uwagi Skład sformułował w opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Kluczborskiego (Uchwała nr [611/2017](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 grudnia 2017 r.), która również została wydana z zastrzeżeniami. Skład podniósł w uzasadnieniu opinii, iż przedstawiony do opiniowania projekt wieloletniej prognozy finansowej nie spełnia wymogu realistyczności z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, bowiem nieprawidłowo określa sposób spłaty długu Powiatu, co rzutuje na prawidłowość prognozy kwoty długu w całym okresie. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 05 kwietnia 2016 r. II GSK 3517/15, „wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, a prognozę czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej, jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. [...] WPF nie może być wreszcie dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych dla której jest tworzona.”

Konsekwentnie zaopiniowano z zastrzeżeniami możliwość sfinansowania deficytu określonego w projekcie uchwały budżetowej (Uchwała nr [661/2017](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 grudnia 2017 r.). Skład Orzekający w uzasadnieniu uchwały powielił w dużej mierze uwagi formułowane w opiniach o projektach budżetu i WPF, dodając zarazem, iż trudna sytuacja finansowa SPZOZ, brak efektów wprowadzonych dotychczas oszczędności i racjonalizacji wydatków, jak również znaczące zwiększenie w 2018 roku planowanego długu Powiatu zdeterminują przyszłe planowanie wielkości budżetowych a wykonanie planowanych wielkości finansowych, w tym dochodów ze sprzedaży mienia będzie miało istotny wpływ na spełnienie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach.

Skład Orzekający opiniując z zastrzeżeniami prawidłowość planowanej kwoty długu ujętej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Kluczborskiego na 2018 rok (Uchwała nr [16/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 19 lutego 2018 r.), zwrócił przede wszystkim uwagę, że ujęty w prognozie kwoty długu w latach 2018- 2048 harmonogram spłat zobowiązań Powiatu nie wynika z zawartych przez Powiat i obowiązujących aktualnie umów, lecz oparta jest na planowanej przez Powiat spłacie zobowiązań po przejściu wierzytelności przez osobę trzecią. Wydłużenie okresu spłaty wszystkich zobowiązań Powiatu z roku 2035 do 2048 skutkuje z jednej strony zmniejszeniem spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji komunalnych w poszczególnych latach, a z drugiej zmianą poziomu kosztów obsługi zrestrukturyzowanego zadłużenia. Opiniując przedłożoną przez Powiat prognozę kwoty długu Skład Orzekający nie mógł stwierdzić, czy przetarg zostanie rozstrzygnięty, a jeśli tak, to w odniesieniu do jakich części. Na dzień opiniowania **nie były również znane warunki, na których nastąpi subrogacja (determinująca w szczególności poziom kosztów obsługi zadłużenia)**. Powyższe, okoliczności miały kluczowe znaczenie dla sformułowania zastrzeżeń wobec prawidłowości przedstawionej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej prognozy kwoty długu na lata 2018-2048.

Wydając opinię z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej na 2018 rok (Uchwała nr [60/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 19 lutego 2018 r.), Skład Orzekający wskazał, iż zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych na sfinansowanie planowanego na 2018 rok deficytu będzie miało wpływ na sytuację finansową Powiatu w latach przyszłych. W związku z powyższym możliwość sfinansowania planowanego deficytu przychodami z zaciągniętych zobowiązań należy rozpatrywać w kontekście wieloletniej prognozy finansowej. Z uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej wynika, że uchwalona prognoza kwoty długu nie opiera się na spłatach zobowiązań w terminach wynikających z uprzednio zawartych umów. Ze względu na trudności w planowaniu spłat zobowiązań zgodnie z cyt. art. 243, Powiat podjął decyzję o ich zrestrukturyzowaniu i wydłużeniu ostatecznego terminu spłaty.

Oдноśnie przedłożonej przez Zarząd informacji o wykonaniu budżetu za I półrocze 2018 roku (Uchwała nr [340/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 6 września 2018 r.), Skład Orzekający wydał opinię z zastrzeżeniami, wskazując:

- część opisowa dotycząca wykonania dochodów jest w wielu miejscach lakoniczna. Zarząd Powiatu w informacji za I półrocze nie odniósł się do braku wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w rozdziale 70005. W informacji wskazano jedynie, iż „postępowanie przetargowe mające na celu zbycie tych nieruchomości zostanie uruchomione w drugim półroczu”. Skład Orzekający wskazuje, iż zbywanie

nieruchomości jest sformalizowaną, często długotrwałą procedurą, która ostatecznie może nie doprowadzić do wyłonienia nabywcy i uzyskania dochodów. Potwierdza to choćby realizacja dochodów z tego samego źródła przez Powiat w roku 2017. W ocenie Składu, mając na względzie aktualny brak wykonania dochodów z tego źródła, pełna realizacja dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018 obarczona jest znacznym ryzykiem. Należy podkreślić, iż brak lub niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia wpłynie bezpośrednio na wysokość wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji może uniemożliwić zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych. W ocenie Składu takie kwestie winny być szczegółowo przedstawione w części opisowej, ze względu na ich znaczenie dla gospodarki finansowej Powiatu,

- w części opisowej informacji, w wielu rozdziałach, gdzie planowane kwoty wydatków są znaczne, natomiast wykonanie odbiega od proporcjonalnego do upływu miesięcy, brak jest odniesienia się Zarządu do przyczyn tego stanu i informacji o ewentualnych działaniach podjętych w tym zakresie,
- w Powiecie występują trudności w zachowaniu płynności finansowej, na co wskazuje stopień wykorzystania kredytu zaciąganego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu. Skład Orzekający podkreślił, że kredyt ten musi zostać uregulowany do końca 2018 r., co oznacza, że realizując budżet Zarząd Powiatu winien to uwzględnić i podjąć odpowiednie działania. Jak wynika z wielkości planowanych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) zaplanowane dochody nie pokrywały w pełni wydatków budżetowych. Tym samym pełna realizacja dochodów i przychodów budżetu nie zapewni środków na zaplanowane wydatki budżetowe oraz spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu krótkoterminowego,
- jak wskazano w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 r. Zarząd zawarł umowę subrogacji, która miała na celu zmianę harmonogramów spłaty zobowiązań poprzez wydłużenie okresu spłat i zmniejszenia rocznego obciążenia budżetu. Jak sam Zarząd Powiatu informuje, „podpisana umowa na wymienioną subrogację jest niekorzystna, w związku z czym Zarząd Powiatu zamierza w drugim półroczu 2018 roku dokonać restrukturyzacji zadłużenia z wymienionej umowy ogłaszając przetarg”. Oznacza to, że koszty obsługi zadłużenia - stanowiące wydatki bieżące - w stosunku do pierwotnych założeń budżetowych wzrosną. Tym trudniej będzie zrównoważyć wydatki bieżące osiąganymi dochodami bieżącymi,
- opisane okoliczności wskazują, iż oceny organów Powiatu na etapie kreowania uchwały budżetowej co do sytuacji finansowej jednostki oparte były na zbyt optymistycznych przesłankach, brak jest jednak w opiniowanym dokumencie informacji o działaniach naprawczych podjętych przez Zarząd lub planowanych do podjęcia przez Zarząd w tym zakresie. Skład podkreśla, iż Zarząd Powiatu nie wskazał w informacji jakie działania zamierza podjąć w celu spłaty kredytu krótkoterminowego, którego wysokość osiągnęła po 6 miesiącach 12,2% rocznych dochodów Powiatu.

W stosunku do przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2018 rok przez Powiat Kluczborski (Uchwała nr [151/2019](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 14 maja 2019 r.), Skład Orzekający wydał opinię z zastrzeżeniami, stwierdzając poniższe nieprawidłowości:

- wykonanie dochodów w dziale 700 - „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 - „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 0770 - „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”, które

zostały zrealizowane w wysokości 0,03% planu. Zarząd Powiatu nie odniósł się w części opisowej sprawozdania ani do przyczyn, ani do skutków tego faktu. Podkreślić przy tym należy, iż znikome wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia było jednym z najistotniejszych motywów wezwania przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uchwałą Nr 5/11/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. organów Powiatu do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego,

- informacje dotyczące realizacji wydatków zawarte w części opisowej sprawozdania są niejasne i niepełne. Brak takich informacji w sprawozdaniu opisowym w ocenie Składu utrudnia, czy wręcz uniemożliwia, rzetelną ocenę wykonania budżetu Powiatu,
- Skład Orzekający stwierdza, iż co prawda przedstawione w sprawozdaniu dochody bieżące oraz wydatki bieżące spełniają relację, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, niemniej należy podkreślić, iż tak niski poziom nadwyżki operacyjnej (poniżej jednego promila wydatków), zestawiony ze znikomym wykonaniem dochodów ze sprzedaży mienia świadczy o faktycznym braku możliwości obsługi przez Powiat zadłużenia zgodnie z regułami wynikającymi z art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- łączna kwota zobowiązań finansowych Powiatu wg stanu na 31 grudnia 2018 r. wykazana w sprawozdaniu opisowym jest zgodna ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego. Skład podkreślił jednak, że jak wynika ze sprawozdania Zarządu, ponad wykazane w sprawozdaniu Rb-Z zadłużenie, Powiat posiada również zobowiązania „z tytułu umów leasingu operacyjnego i dzierżawy oraz kaucji wpłacanej na poczet odkupu wyleasingowanych nieruchomości zgodnie z zawartymi umowami.” Powyższe wskazuje, iż łączna kwota zobowiązań z tych tytułów osiągnęłaby na koniec 2018 roku poziom 87,2% wykonanych w 2018 roku dochodów Powiatu,
- mimo fundamentalnego znaczenia dla finansów Powiatu, kwestia wzrostu zobowiązań i kosztów ich obsługi nie została w sprawozdaniu należycie wyeksponowana i objaśniona.

Rok budżetowy 2019

Wstępnie należy zauważyć, że w dniu 31 grudnia 2018 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw pod poz. 2500 ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, modyfikująca między innymi reguły związane ze spłatą zadłużenia. Akt ten wszedł w życie co do zasady z dniem 1 stycznia 2019 r., jednakże ze względu na przepisy przejściowe w nim zawarte, w praktyce opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej, nie znalazł zastosowania. Również zawarte w dalszej części opracowania wykresy i zestawienia, zgodnie z przepisami przejściowymi, sporządzane są w oparciu o brzmienie przepisów w wersji obowiązującej do 31 grudnia 2018 r.

W opinii o projekcie budżetu na 2019 rok (Uchwała nr [543/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 21 grudnia 2018 r.), która została wydana jako negatywna, Skład Orzekający podniósł, iż:

- z załącznika do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, iż w roku 2019 Powiat spełnia relacje, o których mowa w art. 243 oraz art. 244 cyt. ustawy o finansach publicznych umożliwiające zgodne ze wskazaną normą uchwalenie budżetu. Jednakże przedmiotowy projekt wieloletniej prognozy finansowej został zaopiniowany negatywnie. Jednym z kluczowych powodów wydania negatywnej opinii o tym

projekcie było nierzetelne ujęcie w projekcie WPF danych w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży mienia planowanych do zrealizowania w roku 2018. Przeprowadzenie symulacji polegającej na wprowadzeniu do projektu wieloletniej prognozy finansowej realnych wartości w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018, powoduje, iż Powiat nie spełnia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2019, 2020 i 2021. Oznacza to, że budżet na rok 2019 w takich realiach finansowych nie może być zgodnie z prawem uchwalony,

- Skład Orzekający zwracał również uwagę na ryzyko w zakresie realizacji zaplanowanych w projekcie dochodów ze sprzedaży mienia w 2019 r. Wszystkie wskazane w uzasadnieniu projektu uchwały nieruchomości były już planowane do zbycia w roku 2018, i w świetle złożonych w dniu 23 listopada 2018 r. przez Zarząd Powiatu wyjaśnień, *„nie ma zainteresowania wśród potencjalnych inwestorów naszymi nieruchomościami przeznaczonymi do sprzedaży. W tym przypadku nie ma żadnego sensu uruchomienie postępowania przetargowego na zbycie tych nieruchomości, którego uruchomienie wygeneruje jedynie koszty, a nie przyniesie oczekiwanego efektu.”*,
- z zestawienia wielkości budżetowych wynika, iż w budżecie zaplanowana jest nadwyżka budżetowa, jednak w projekcie uchwały nie postanowiono o przeznaczeniu nadwyżki, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym uchwała budżetowa określa „kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

W procesie opiniowania projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2019 r. Powiatu Kluczborskiego wydano opinię negatywną (Uchwała nr [544/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 21 grudnia 2018 r.), w której Skład Orzekający wskazał następujące nieprawidłowości:

- relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń), jest bliska przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty. W tej sytuacji nawet nieznaczne niewykonanie kwot zaplanowanych zarówno w budżecie roku 2018, jak również w projekcie budżetu na rok 2019 w zakresie wielkości wpływających na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie skutkować niespełnieniem przez Powiat tej relacji, umożliwiającej zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych. Sytuacja ta nie jest hipotetyczna, bowiem w wyliczeniu dopuszczalnych limitów spłat zadłużenia ujęto przewidywane wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018 (powielając plan z uchwały budżetowej według stanu na 30 września 2018 r.). Natomiast, jak wynikało z wyjaśnień Zarządu Powiatu, wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia wyniosło 0,7% planu. Dodatkowo Zarząd wskazał, *„do dnia dzisiejszego nie zostało uruchomione postępowanie na zbycie zaplanowanego w uchwale mienia Powiatu, gdyż jak wcześniej informowaliśmy, że nie ma zainteresowania wśród potencjalnych inwestorów naszymi nieruchomościami przeznaczonymi do sprzedaży. W tym przypadku nie ma żadnego sensu uruchomienie postępowania przetargowego na zbycie tych nieruchomości, którego uruchomienie wygeneruje jedynie koszty, a nie przyniesie oczekiwanego efektu.”* **Oznaczało to w istocie, że zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia Powiatu nie zostaną zrealizowane** (Zarząd Powiatu na moment składania projektu uchwały budżetowej i WPF na rok 2019 posiadał wiedzę

w tym zakresie), **stopień ich wykonania prawdopodobnie nie przekroczy 1% planu, a jednak Zarząd Powiatu wprowadził je w projekcie WPF w kolumnie dochody ze sprzedaży majątku 1.2.1 , w wierszu - „wykonanie 2018” w pełnej wysokości.**

Działania takiego nie sposób ocenić inaczej niż jako opieranie projektu wieloletniej prognozy finansowej Powiatu na nierzetelnych i nierealnych podstawach. Skład Orzekający wskazywał, że dochody ze sprzedaży tych samych nieruchomości, zostały zaplanowane w projekcie budżetu roku 2019. **Jest oczywiste, że dochody ze sprzedaży tych samych nieruchomości nie mogą być osiągnięte w dwóch różnych latach budżetowych.**

Przeprowadzenie symulacji polegającej na wprowadzeniu do projektu wieloletniej prognozy finansowej realnych wartości w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018, spowoduje, iż Powiat nie spełni relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2019, 2020 i 2021. Oznacza to, że budżet na rok 2019 w takim kształcie nie może być zgodnie z prawem uchwalony (art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych),

- Skład Orzekający wskazywał również, iż jak wynika m. in. z objaśnień do WPF Powiat posiada również zobowiązania z tytułu zawartych umów leasingu na nieruchomościach. Mając na względzie zarówno Międzynarodowe Standardy Rachunkowości, procedowane w parlamencie zmiany w przepisach o finansach publicznych, a także przejrzystość gospodarki finansowej Powiatu, zobowiązania z tego tytułu winny być zakwalifikowane w WPF jako dług, a spłata tych zobowiązań winna być wykazana jako wydatki zmniejszające dług,
- Skład wskazuje również, iż szereg danych zawartych w projekcie WPF nie znajduje przekonującego uzasadnienia, jak przykładowo spadek wydatków bieżących w 2020 roku w stosunku do 2019 o 4,2%. Wątpliwości Składu budzi również spadek wydatków na obsługę długu w 2020 r. w stosunku do 2019 r. czyli o 24%, w sytuacji, gdy kwota długu w analogicznym okresie zmniejsza się o 2,44%.

Ponadto w dniu 27 czerwca 2018 r. Przewodniczący Zarządu Powiatu Kluczborskiego wystąpił do tutejszej Izby z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego do kwoty 4 467 788 zł. Do przedłożonego wniosku załączono kopię uchwały Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 21 czerwca 2018 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego oraz informację o zobowiązaniach Powiatu. W dniu 6 lipca 2018 r. pismem FN.3251.16.2018 Powiat przekazał dodatkowe dane o wykonaniu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów według stanu na 30 czerwca 2018 r.

Uwzględniając powyższe informacje, Skład Orzekający postanowił negatywnie ocenić możliwość spłaty przedmiotowego kredytu (Uchwała nr [314/2018](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 20 sierpnia 2018 r.) akcentując, iż ma on na celu finansowanie deficytu i dalsze zwiększenie zadłużenia Powiatu. W uzasadnieniu opinii Skład podniósł m.in. że:

- szczególnie istotnymi czynnikami wpływającymi na ocenę możliwości legalnego regulowania zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego a tym samym zdolność do spłaty zadłużenia jest zdolność konkretnego podmiotu do zrealizowania dochodów ze sprzedaży mienia oraz wypracowania nadwyżki operacyjnej. Wielkości te w okresie spłaty zadłużenia zaplanowane są w wieloletniej prognozie finansowej, podkreślić przy tym należy, iż winna być ona, stosownie do treści art. 226 ustawy o finansach publicznych, realistyczna,

- odnosząc się bezpośrednio do realistyczności ujętych w budżecie i WPF Powiatu dochodów ze sprzedaży mienia, jak wynika z przedłożonej RIO informacji o przebiegu wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego, kluczowa pozycja po stronie dochodowej w tym zakresie tj. sprzedaż składników majątkowych zaplanowana w dziale 700 rozdziale 70005 § 0770 w wysokości 4 885 508 zł została zrealizowana w wysokości 0 zł. W informacji podano, iż *„Postępowanie przetargowe mające na celu zbycie tych nieruchomości zostanie uruchomione w drugim półroczu”*. Skład Orzekający wskazuje, iż zbywanie nieruchomości jest często długotrwałą, sformalizowaną procedurą, która ostatecznie może nie doprowadzić do wyłonienia nabywcy. Potwierdza to choćby realizacja dochodów z tego samego źródła przez Powiat w roku 2017. W pierwotnej uchwale budżetowej zaplanowano dochody w tej podziale klasyfikacji w kwocie 5 500 000 zł, w ciągu roku tę wielkość obniżano, ostatecznie na koniec roku plan dochodów ze sprzedaży składników majątkowych wyniósł 1 556 568 zł, a wykonanie 0 zł. W ocenie Składu, mając na względzie aktualne wykonanie dochodów z tego źródła, pełna realizacja dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018 obarczona jest znacznym ryzykiem. Należy podkreślić, iż brak lub niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia wpłynie bezpośrednio na wysokość wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji może uniemożliwić zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych,
- Skład zwraca uwagę również na poziom wykonania dochodów i wydatków bieżących. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. wykonane wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące o kwotę 1 723 853,49 zł, zaś kwota przychodów z tytułu wolnych środków wynosi 191 475,80 zł. Wskazać należy, iż w myśl art. 242 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Jakkolwiek formalnie przepis ten nie odnosi się do wykonania relacji w trakcie roku budżetowego, to niespełnienie tej relacji na koniec półrocza jest w ocenie Składu negatywnym prognostykiem na przyszłość,
- jak wskazano w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 r. Zarząd zawarł umowę subrogacji, która miała na celu zmianę harmonogramów spłaty zobowiązań poprzez wydłużenie okresu spłat i zmniejszenia rocznego obciążenia budżetu. Jak sam Zarząd Powiatu informuje, *„podpisana umowa na wymienioną subrogację jest niekorzystna, w związku z czym Zarząd Powiatu w Kluczborku zamierza w drugim półroczu 2018 roku dokonać restrukturyzacji zadłużenia z wymienionej umowy ogłaszając przetarg”*. Oznacza to, że koszty obsługi zadłużenia – stanowiące wydatki bieżące – w stosunku do pierwotnych założeń budżetowych wzrosną. Tym trudniej będzie zrównoważyć wydatki bieżące osiąganymi dochodami bieżącymi,
- zaniepokojenie Składu budzi również kwestia trudności w zachowaniu płynności finansowej Powiatu, na co wskazuje stopień wykorzystania kredytu zaciąganego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu Powiatu. W pierwotnej uchwale budżetowej upoważniono Zarząd Powiatu w Kluczborku do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu budżetowego do maksymalnej wysokości 7 000 000,00 zł. Kredyt ten w maksymalnej wysokości został już 2 stycznia 2018 r. zaciągnięty, a następnie limit na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu budżetowego był dwukrotnie podnoszony, raz na sesji w dniu 20 kwietnia 2018 r. do kwoty 10 000 000 zł, a następnie w dniu 21 czerwca 2018 r. do kwoty 13 000 000 zł. Zwiększenia kwot limitu w uchwale budżetowej skutkowały

zwiększaniem kwoty kredytu zaciąganego przez Zarząd Powiatu, aktualnie uchwałą Nr 151/643/2018 do kwoty 12 500 000 zł. Kredyt ten wedle danych zawartych w informacji o przebiegu wykonania budżetu został wykorzystany w kwocie 10 714 144,05 zł wg stanu na 30 czerwca 2018 r. Warto zauważyć, że w analogicznym okresie roku poprzedniego (30 czerwca 2017 r.), wykorzystanie środków z tytułu kredytu krótkoterminowego sięgało tylko 6 417 009,23 zł. Powyższe okoliczności wskazują, iż oceny organów Powiatu na etapie kreowania uchwały budżetowej co do sytuacji finansowej jednostki oparte były na zbyt optymistycznych przesłankach,

- podkreślić należy, iż w uzasadnieniach do uchwał zwiększających limit na finansowanie przejściowego deficytu, również Zarząd Powiatu akcentował trudności w zachowaniu płynności finansowej oraz ryzyko niezrealizowania dochodów akcentując, iż *„Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli na prawidłowe i terminowe wywiązywanie się z bieżących zobowiązań oraz znacznie poprawi płynność budżetu Powiatu. W przypadku braku możliwości pełnej realizacji planu dochodów budżetowych organy Powiatu będą musiały zdecydować o ograniczeniu wydatków do poziomu umożliwiającego zrównoważenie budżetu lub o zaciągnięciu kredytu długoterminowego, jeśli zapisy ustawy o finansach publicznych na to pozwolą (wskaźnik zadłużenia).”*.

W dniu 14 września 2018 r. do tutejszej Izby wpłynęło **odwołanie** od uchwały nr [314/2018](#) z dnia 20 sierpnia 2018 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu przez Powiat Kluczborski. Kolegium RIO w Opolu uchwałą [27/40/2018](#) z dnia 3 października 2018 r. uwzględniło częściowo odwołanie Powiatu i zmieniło sentencję uchwały na opinię z zastrzeżeniami. W uzasadnieniu uchwały Kolegium wskazało w szczególności na złożone przez Starostę Powiatu Kluczborskiego dodatkowe wyjaśnienia, związane ze zwiększeniem przez Zarząd Województwa Opolskiego dofinansowania projektu inwestycyjnego, gdzie Powiat jest liderem do maksymalnego poziomu 85% dofinansowania, co winno skutkować zrealizowaniem ponadplanowych dochodów Powiatu. Kolegium zważyło również, na przedstawioną na posiedzeniu informację o podjęciu przez Zarząd Powiatu działań, nakierowanych na obniżenia kosztów obsługi zadłużenia Powiatu co będzie miało bezpośredni wpływ na poprawę sytuacji finansowej Powiatu w kolejnych latach (tj. w latach spłaty planowanego kredytu będącego przedmiotem opinii).

W opinii o **Programie Postępowania Naprawczego Powiatu Kluczborskiego** (Uchwała nr [89/2019](#) Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 23 kwietnia 2019 r.), Skład Orzekający sformułował następujące uwagi i zastrzeżenia:

- 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. Natomiast 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 ustawy o finansach publicznych 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,

- w analizie wydatków nie odniesiono się do poniesionych przez wydatków 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,
- realizacja niektórych spośród przedsięwzięć oszczędnościowych (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,
- 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.

W świetle powyższego Skład Orzekający zdecydował o wydaniu opinii pozytywnej z zastrzeżeniami. Zaznaczyć również należy, że Uchwała Rady Powiatu w Kluczborku nr

V/34/2019 z dnia 20 marca 2019 r. o przyjęciu programu postępowania naprawczego Powiatu Kluczborskiego została przez Wojewodę Opolskiego uznana za zgodną z prawem.

3. Wyniki działalności nadzorczej

W latach 2016 – 2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu odniesieniu do Powiatu Kluczborskiego podjęło w ramach działalności nadzorczej łącznie 6 uchwał. Podjęło trzy rozstrzygnięcia nadzorcze a jedno postępowanie nadzorcze umorzono. Ponadto Kolegium podjęło uchwałę, w sprawie wezwania Powiatu Kluczborskiego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu podjęte w odniesieniu do Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2019 przedstawia poniższa tabela.

Lp.	Nr uchwały	Organ	Data podjęcia	Treść sprawy/temat uchwały	Nr uchwały Kolegium	Data podjęcia	Przebieg załatwienia
2018							
1.	XLIX/311/2018	Rada	18-10-2018	W sprawie wyrażenia zgody na sfinansowanie zobowiązań Powiatu poprzez przejęcie wierzytelności.	34/47/2018	28-11-2018	nieważność uchwały w całości.
2019							
2.	III/32/2018	Rada	27-12-2018	W sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej.	4/8/2019	23-01-2019	nieważność uchwały w całości.
3.				Wezwanie Powiatu Kluczborskiego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.	5/11/2019	05-02-2019	
4.	III/31/2018	Rada	27-12-2018	W sprawie uchwalenia budżetu.	5/12/2019	05-02-2019	Istotne naruszenie prawa.
5.				W sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej Powiatu Kluczborskiego.	16/24/2019	22-05-2019	
6.				W sprawie umorzenia postępowania nadzorczego uchwały nr III/31/2018 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kluczborskiego.	19/26/2019	13-06-2019	Umorzenie postępowania nadzorczego.

W analizowanym okresie tj. od 2016 r do 2019 r. w stosunku do podjętych uchwał Rady Powiatu w Kluczborku Kolegium podjęło **3 akty nadzoru**.

W dniu 28 listopada 2018 r. **Kolegium Izby orzekło nieważność** uchwały Rady Powiatu w Kluczborku nr XLIX/311/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na sfinansowanie zobowiązań Powiatu poprzez przejęcie wierzytelności (Uchwała Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr [34/47/2018¹⁵](#)) z powodu naruszenia art. 12 pkt 9 i art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶.

Organy Powiatu jako przyczynę podjęcia uchwały wskazały trudności finansowe Powiatu tj. niewykonanie dochodów powodujące brak środków na bieżące płatności, powstanie zobowiązań wymagalnych lub konieczność prolongowania płatności na przyszły rok. Kolegium zauważyło, że w świetle art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty, jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie. W momencie podejmowania uchwały przez Radę Powiatu zobowiązania te nie istniały, nie można było określić ich wysokości ani wskazać wierzycieli. W związku z powyższym art. 518 Kodeksu cywilnego nie mógł mieć zastosowania, a uchwała Rady Powiatu została podjęta bez podstawy prawnej, wykraczając poza ramy prawne określone przepisami ustawy ustrojowej oraz ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Kolegium wskazało, iż Powiat w myśl art. 51 ustawy o samorządzie powiatowym prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. W uchwale budżetowej Powiatu, hipotetyczne zobowiązania, które miały być objęte umową subrogacji, były zaplanowane jako wydatki do poniesienia w roku 2018. Podjęcie przez Radę Powiatu przedmiotowej uchwały w sprawie subrogacji nie mogło stanowić samoistnej podstawy do zmiany terminu ich płatności, wykraczającej poza rok budżetowy.

W dniu 23 stycznia 2019 r. **Kolegium orzekło nieważność** uchwały Rady Powiatu w Kluczborku nr III/32/2018 z dnia 27.12.2018 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (Uchwała Kolegium RIO w Opolu nr [4/8/2019¹⁷](#)) z powodu naruszenia art. 243 w związku z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z powodu przedstawienia w wieloletniej prognozie finansowej nierzetelnych danych. Kolegium wskazało, iż zamiast realnych danych, w uchwale przyjęto wielkości planistyczne. Jako wysokość dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 r., która w istotny sposób rzutuje na wielkość relacji z art. 243 wykazano 4 445 927,50 zł. Plan dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2019 określono na 1 800 000 zł. Z danych zawartych w sprawozdaniach Rb-27S Powiatu Kluczborskiego za grudzień 2018 r. wynika, że suma zrealizowanych dochodów z tytułu sprzedaży mienia wyniosła 34 378,26 zł. Po uwzględnieniu wartości realnych w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży majątku (przy użyciu raportu systemu Bestia) kwotę 4 445 927,50 zł w poz. 1.2.1 uchwały w wierszu „Wykonanie 2018” zmieniono na kwotę 34 316 zł. Powyższe spowodowało, iż w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu relacja z art. 243 ufp została wykazana jako niespełniona w latach 2020 i 2021.

Kolegium wskazało także, iż już projekt przedmiotowej uchwały został uchwałą Składu Orzekającego RIO w Opolu zaopiniowany negatywnie, wobec oparcia go „na nierzetelnych i nierealnych podstawach”, przede wszystkim z powodu wysokości zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia. Także Składy Orzekające RIO w toku prowadzonej działalności opiniodawczej zwracały uwagę wielokrotnie na ryzyko niewykonania dochodów ze sprzedaży mienia. Kolegium zaznaczyło, iż zawarte w prognozie dane historyczne i bieżące służące wyznaczeniu poziomu dopuszczalnego zadłużenia winny być zaprezentowane prawidłowo. Kolegium wskazało, iż w świetle art. 243 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje,

¹⁵ BIP RIO Opole.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.

¹⁷ BIP RIO Opole.

że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym zostanie naruszona określona w ustawie relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zadłużenia do średniej arytmetycznej sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia z trzech lat poprzedzających uchwalenie budżetu. (Regulacja ta na mocy przepisów przejściowych zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁸ ma zastosowanie do budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w roku 2019). W ocenie Kolegium, wieloletnia prognoza finansowa przewidująca takie naruszenie relacji, również w latach przyszłych, powoduje istotne naruszenie art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wymóg dokonywania spłat zgodnie z art. 243 ufp winien dotyczyć całego długu jednostki, w całym okresie spłaty.

W dniu 5 lutego 2019 r. **Kolegium stwierdziło istotne naruszenie prawa** (Uchwała nr [5/12/2019](#) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu¹⁹) w uchwale budżetowej Powiatu Kluczborskiego na 2019 rok, ze względu na naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 243 ustawy o finansach publicznych poprzez naruszenie relacji w zakresie obsługi długu w związku z niewykonaniem dochodów ze sprzedaży mienia. Uzasadnienie rozstrzygnięcia w dużej mierze było analogiczne do uchwały dotyczącej stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu. Zgodnie z art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w uchwale wyznaczono termin i sposób usunięcia nieprawidłowości, wiążąc go z m.in. z uchwaleniem programu postępowania naprawczego.

W dniu 20 marca 2019 r. uchwałą Nr V/34/2019 Rada Powiatu w Kluczborku uchwaliła Program Postępowania Naprawczego Powiatu Kluczborskiego, który uchwałą Składu Orzekającego nr 89/2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r. został zaopiniowany pozytywnie z zastrzeżeniami. W myśl art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych, 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. W świetle powyższego, uzyskanie przez Powiat pozytywnej opinii o Programie Postępowania Naprawczego Powiatu Kluczborskiego sanuje wskazaną w uchwale Kolegium [5/12/2019](#) nieprawidłowość w zakresie naruszenia art. 243 ustawy o finansach publicznych, dodatkowo jednostka skorygowała błędne zapisy w uchwale budżetowej.

Mając na względzie podniesione wyżej okoliczności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uznało, iż uchwała budżetowa po zmianach spełnia normy zawarte w art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz art. 243 cyt. ustawy o finansach publicznych oraz postanowiło umorzyć postępowanie nadzorcze (Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr [16/26/2019](#) z dnia 13 czerwca 2019 r.²⁰).

Charakter nadzorczy miało również wystosowane przez Kolegium RIO w Opolu uchwałą [5/11/2019](#) z dnia 5 lutego 2019 r. na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych, **wezwanie Powiatu Kluczborskiego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego**. Było ono konsekwencją orzeczenia nieważności wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Kluczborskiego z powodu naruszenia art. 243 w związku z art. 226 ust. 1 ufp. w latach 2020 i 2021. W ocenie Kolegium skala niewykonanych dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018 w praktyce uniemożliwiła takie skonstruowanie WPF, by relacja, o której mowa w art. 243 została w Powiecie spełniona w latach 2020 i 2021. Podniesiono

¹⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 2500.

¹⁹ BIP RIO Opole.

²⁰ BIP RIO Opole.

Powiat nie jest w stanie w ciągu bieżącego roku budżetowego zwiększyć poziomu nadwyżki operacyjnej o kwotę ponad 4,4 mln złotych. Nie jest również w ocenie organu nadzoru możliwe uzyskanie w 2019 r. dodatkowych dochodów ze sprzedaży mienia w tej wysokości. Nawet jeżeli zmiany, o których mowa wyżej, zostałyby do wpf i budżetu Powiatu wprowadzone, w ocenie Kolegium budziłyby one zastrzeżenia co do ich realistyczności, a tym samym, zgodności z art. 226 ufp. Z tej perspektywy nie było możliwości uchwalenia przez Powiat wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ufp. Dodatkowo zagrożenie realizacji zadań publicznych wynikało z zagrożenia utraty płynności finansowej Powiatu, rozumianej jako zdolność do terminowej obsługi zobowiązań związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Na ryzyko utraty płynności finansowej w roku 2019 wskazują wyniki dotychczasowej działalności kontrolnej, nadzorczej i opiniodawczej Izby. Negatywnie o bieżącej sytuacji finansowej Powiatu świadczy 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 dotyczą faktur z pierwotnym terminem płatności w roku poprzednim na kwotę 1 821 055,31 zł. Powyższe okoliczności przesądziły o możliwości zagrożenia realizacji zadań publicznych w roku 2019.

Jak wynika z powyższego wystąpienie łącznie przesłanek o których mowa w art. 240 a ustawy o finansach publicznych uzasadniało wezwanie Powiatu Kluczborskiego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz sporządzenia przez RIO raportu. Sytuacja finansowa Powiatu Kluczborskiego w dalszym ciągu wskazuje na realne zagrożenie niewykonania przez Powiat jego ustawowych zadań.

4. Wyniki działalności kontrolnej

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu w okresie od 11 września do 26 października 2018 roku przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Kluczborskiego za 2017 rok oraz wybranych zagadnień za lata 2014-2016 i 2018. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował m.in. zagadnienia z zakresu długu publicznego, tj. zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji oraz udzielonych poręczeń i gwarancji przez Powiat Kluczborski. W wyniku kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości, w tym między innymi w zakresie nieterminowego regulowania zobowiązań oraz zarządzania długiem publicznym przedstawione niżej.

- **Nieterminowe regulowanie zobowiązań** w łącznej kwocie 240 042,69 zł.

Ustalono, że Powiat Kluczborski zawarł z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym z siedzibą w Warszawie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcia długu:

- Umowa nr 109/2017/MFZI/ZD zawarta w dniu 23 listopada 2017 r. i porozumienie nr 109/2017/MFIZ/POR w sprawie restrukturyzacji zobowiązań zawarte w dniu 4 grudnia 2017 r. obejmowały restrukturyzację zadłużenia w kwocie 360 167,49 zł. Umowa została podpisana przez Starostę i Wicestarostę, przy kontrasygnacie Skarbnika. W umowie Powiat zaświadczył, że zadłużenie istnieje w pełnej wysokości, jest bezsporne, wymagalne i wolne od wad prawnych oraz potwierdził, że nie istnieją żadne ograniczenia prawa wierzyciela do naliczania odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych w spłacie tego zadłużenia. Powiat potwierdził, że jest zainteresowany restrukturyzacją zadłużenia ze względu na brak możliwości pozyskania kredytu

bankowego i spłaty zadłużenia wobec wskazanych wierzycieli we własnym zakresie. Strony ustaliły, że Fundusz spłaci zadłużenie w terminie 27 listopada 2017 r. W zawartym porozumieniu nr 109/2017/MFIZ/POR została określona prowizja z tytułu restrukturyzacji zadłużenia w wysokości 1 080,50 zł, tj. stopa WIBOR 1 M z dnia 20 listopada 2017 r. 1,66% + stała marża 1,30%.

- Umowa nr 110/2017/MFZI/ZD zawarta w dniu 21 grudnia 2017 r., aneks do w/w umowy z dnia 21 grudnia 2017 r. i porozumienie nr 110/2017/MFIZ/POR w sprawie restrukturyzacji zobowiązań zawarte w dniu 5 stycznia 2018 r. obejmowały restrukturyzację zadłużenia w kwocie 537 452,50 zł. Umowa została podpisana przez Starostę i Wicestarostę, przy kontrasygnacie Skarbnika. W umowie Powiat zaświadczył, że zadłużenie istnieje w pełnej wysokości, jest bezsporne, wymagalne i wolne od wad prawnych oraz potwierdził, że nie istnieją żadne ograniczenia prawa wierzyciela do naliczania odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych w spłacie tego zadłużenia. Powiat potwierdził, że jest zainteresowany restrukturyzacją zadłużenia ze względu na brak możliwości pozyskania kredytu bankowego i spłaty zadłużenia wobec wskazanych wierzycieli we własnym zakresie. Strony ustaliły, że Fundusz spłaci zadłużenie w terminie 22 grudnia 2017 r. Aneksem zmieniony został termin spłaty zadłużenia na dzień 29 grudnia 2017 r. W zawartym porozumieniu nr 110/2017/MFIZ/POR została określona prowizja z tytułu restrukturyzacji zadłużenia w wysokości 1 612,36 zł, tj. stopa WIBOR 1 M z dnia 7 grudnia 2017 r. 1,66% + stała marża 1,30%.

Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że zadłużenie Starostwa objęte restrukturyzacją wynikające z obydwu umów wyniosło 291 206,85 zł. Pozostała kwota w wysokości 606 413,14 zł stanowiła zadłużenie jednostek organizacyjnych Powiatu Kluczborskiego. Ustalono, że zobowiązania w kwocie 240 042,69 zł wynikające z 51 (na 68 faktur) faktur nie zostały zapłacone w terminie. Opóźnienie w terminie płatności wyniosło od 1 do 22 dni. W przedmiotowym zakresie przyjęto wyjaśnienie od Starosty i Skarbnika, w którym podaje się, że: *"Wyjaśniamy, iż faktury objęte umową nr 109/2017/MFZI/ZD z dnia 23.11.2017 r. oraz porozumieniem nr 109/2017/MFIZ/POR z dnia 04.12.2017 r. i umową nr 110/2017/MFZI/ZD z dnia 21.12.2017 r. oraz porozumieniem nr 110/2017/MFIZ/POR z dnia 05.01.2018 r. restrukturyzacji zadłużenia nie zostały zapłacone w terminie ponieważ nie wykonano zaplanowanych w budżecie Powiatu na 2017 r. dochodów własnych co spowodowało brak możliwości dokonania zapłaty faktur w wyznaczonych terminach. Powstała sytuacja wymusiła na Zarządzie Powiatu konieczność dokonania restrukturyzacji zobowiązań wynikających z faktur."*

W związku z powyższym, w protokole postawiono zarzut naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

- **Nieprawidłowe zarządzanie długiem**

Zawarcie w 2018 roku przez Starostę i Wicestarostę, trzech umów: Nr 131/2018 MFIZ/ZD, Nr 132/2018/MFIZ/ZD i Nr 133/2018/MFIZ z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym z siedzibą w Warszawie, Pl. Dąbrowskiego 1, zarejestrowanym w Sądzie Okręgowym w Warszawie VII Wydział Rejestrowy, pod poz. RFi 1261, zarządzanym przez AgioFunds Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA. z siedzibą w Warszawie Pl. Dąbrowskiego 1, 00-057 Warszawa, KRS 0000297821 (dalej również: KFIZ), których przedmiotem była restrukturyzacja zadłużenia i przejęcie długu Powiatu (subrogacja), których

warunki finansowe były niekorzystne dla Powiatu, ponieważ skutkowały znacznym zwiększeniem wydatków z tytułu obsługi zadłużenia.

Ustalono, iż zobowiązania Powiatu Kluczborskiego na dzień 31 grudnia 2017 r. w zakresie zobowiązań długoterminowych wynosiły łącznie 53 379 843,38 zł, w tym z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji wynosiły kwotę 46 620 846,04 zł oraz z tytułu zobowiązania wynikającego z umowy FP/29/2010 z dnia 25 listopada 2010 r. z firmą Simens Spółka z o.o. w Warszawie, przedmiotem, której było wykonanie kompleksowych robót budowlanych polegających na termomodernizacji budynków oraz modernizacji oświetlenia w budynkach oświatowych w Powiecie Kluczborskim, połączone z utrzymaniem tych obiektów przez okres 10 lat (począwszy od 2011 roku) oraz refundacja poniesionych nakładów za wykonane roboty budowlane wraz z rozłożeniem płatności w czasie na okres 9 lat, wynosiły kwotę 6 758 997,34 zł.

W 2018 r. Zarząd Powiatu Kluczborskiego podjął decyzję o restrukturyzacji swojego zadłużenia.

Ustalony podczas kontroli stan faktyczny wskazuje, iż na wniosek Skarbnika Powiatu w styczniu 2018 r. w Powiecie Kluczborskim wszczęto w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych postępowanie pn. „Sfinansowanie zobowiązań Powiatu Kluczborskiego poprzez przejęcie wierzytelności (art. 518 § 1 pkt 3 kc)”, na co Rada Powiatu w uchwale Nr XXXVIII/236/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. wyraziła zgodę. Łączną wartość przedmiotu zamówienia publicznego ustalono w kwocie 46 102 468,00 zł netto. Zamówienie podzielono na trzy części: pierwsza część dotyczyła spłaty i przejęcia długu z tytułu umów kredytowych, zgodnie z wyszczególnieniem w kwocie 19 436 746,00 zł, druga część dot. spłaty i przejęcia długu z tytułu emisji obligacji komunalnych, zgodnie z wyszczególnieniem w kwocie 25 000 000,00 zł oraz część trzecia dot. przejęcia i spłaty długu z umów na dostawę usług, z wyszczególnieniem w kwocie 7 800 005,76 zł. Termin przejęcia zobowiązań ustalono do dnia 15 grudnia 2048 r.

Z ustaleń kontroli wynika, iż na ogłoszone w dniu 10 stycznia 2018 r. postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia ofertę złożył tylko jeden wykonawca (KFIZ). Zostało ono jednak ostatecznie na podstawie art. 93 Prawa zamówień publicznych unieważnione, ponieważ oferta tegoż wykonawcy przekroczyła wartość środków, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a zamawiający nie zwiększył środków na jego realizację.

W dniu 20 kwietnia 2018 r. Rada Powiatu w Kluczborku podjęła kolejną uchwałę (uchwała Nr XLIII/268/2018 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 20 kwietnia 2018 r.), w której wyraziła zgodę na sfinansowanie zobowiązań Powiatu Kluczborskiego poprzez przejęcie długu.

W kwietniu 2018 r. przeprowadzono drugie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przejęcie długoterminowych zobowiązań Powiatu Kluczborskiego”, gdzie wartość szacunkowa została ustalona w łącznej kwocie 23 466 323,82 zł. Zamówienie zostało podzielone na trzy części: część I spłata i przejęcie zobowiązań finansowych z tytułu umów kredytowych zgodnie z wyszczególnieniem w kwocie 16 047 568,58 zł, część II dotyczyła przejęcia zobowiązań z tytułu umów o organizację i emisję obligacji zgodnie z wyszczególnieniem w kwocie 24 500 000,00 zł i część III to przejęcie zobowiązań Powiatu z umów na dostawę usług zgodnie z wyszczególnieniem w kwocie 5 372 537,00 zł. Określono też termin przejęcia zobowiązań do 31 grudnia 2038 r.

W postępowaniu ofertę złożył ponownie ten sam, co poprzednio wykonawca, tj. KFIZ na kwotę 32 164 509,32 zł w tym na I część zamówienia 11 507 868,95 zł, II część 17 709 749,05 zł oraz na III część 2 946 891,32 zł. Zaoferowana przez wykonawcę kwota przewyższała środki zabezpieczone na realizację przedmiotowego zamówienia o kwotę 8 698 185,96 zł,

jednakże Zarząd Powiatu Kluczborskiego postanowił o przyjęciu oferty KFIZ, upoważniając na podstawie Uchwały Nr 150/637/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. Przewodniczącego Zarządu Powiatu i Wicestarostę do czynności prawnej polegającej „na sfinansowaniu zobowiązań Powiatu Kluczborskiego do kwoty 45 920 105,58 zł poprzez przejęcie długu wobec wierzycieli wynikających z zaciągniętych kredytów, emisji obligacji oraz faktur przez osobę trzecią”. Skutkiem przyjęcia oferty było podpisanie w dniu 28 czerwca 2018 r. trzech wymienionych na wstępie umów o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długów Powiatu Kluczborskiego.

Podczas kontroli dokonano analizy warunków finansowych określonych w obowiązujących uprzednio umowach kredytowych, na pożyczki oraz na emisję obligacji, które następnie zostały objęte przedmiotową subrogacją, która jednoznacznie wykazuje, iż warunki finansowe nowo zawartych w dniu 28 czerwca 2018 r. umów są niekorzystne dla Powiatu. **Z szacunkowych wyliczeń wynika bowiem, iż z tytułu restrukturyzacji umów kredytu, pożyczek i obligacji, sama marża (bez odsetek liczonych wg WIBOR) w części I zamówienia wzrosła z kwoty 1 016 759,50 zł do kwoty 7 764 522,15 zł, w części II zamówienia z kwoty 2 590 065,43 zł do kwoty 11 948 768,31 zł, tj. łącznie o kwotę 16 106 465,53 zł.** Istotne znaczenie w tej sprawie ma fakt, iż Zarząd Powiatu podjął decyzję o subrogacji długu pomimo, że zdawał sobie sprawę, iż zawarte umowy są niekorzystne dla Powiatu Kluczborskiego, co znajduje potwierdzenie w treści Informacji z wykonania budżetu Powiatu za I półrocze 2018 r., gdzie jednoznacznie wskazano, iż „Podpisana umowa na wymienioną subrogację jest niekorzystna, w związku z czym Zarząd Powiatu w Kluczborku zamierza w drugim półroczu 2018 roku dokonać restrukturyzacji zadłużenia z wymienionej umowy ogłaszając przetarg”.

Podczas kontroli zwrócono się do Zarządu Powiatu o wyjaśnienie przyczyn, dla których podjęta została decyzja o zmianie wierzycieli, skoro spowodowało to znaczny wzrost kosztów obsługi zadłużenia Powiatu Kluczborskiego. W treści wyjaśnień Zarząd odwołał się do uchwalonej Wieloletniej Prognozy Finansowej i wielkości zaplanowanych i uchwalonych w budżecie na 2018 rok, w części dotyczącej rozchodów budżetowych, tj. środków przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, które zabezpieczały plan tylko na czas niezbędny do udzielenia przedmiotowego zamówienia związanego ze zmianą wierzyciela i odsunięcia płatności w czasie. W wyjaśnieniu podniesiono również, iż cała konstrukcja budżetu na 2018 rok, w tym ilość możliwych do wykonania dochodów wskazywała jednoznacznie, iż w przypadku braku zmiany wierzyciela i odsunięcia płatności w czasie, realizacja budżetu będzie niemożliwa z powodu braku środków finansowych. Zdaniem Zarządu Powiatu za restrukturyzacją przedmiotowych długów przemawiał również fakt poprawienia prognozy finansowej Powiatu w warunkach nowych harmonogramów spłaty zobowiązań, odzwierciedlony w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Działania te mają zdaniem Zarządu przynieść w następnych latach obniżenie kosztów długu w kolejnych okresach spłat. Zarząd Powiatu wyjaśnił też, iż przeprowadzenie postępowania o restrukturyzację długów Powiatu Kluczborskiego, w konsekwencji którego długi przejął jeden wierzyciel i pozyskano jeden okres spłat, umożliwi w przyszłości przeprowadzenie kolejnych postępowań przetargowych i uzyskanie oferty o lepszych parametrach cenowych. Zaznaczył jednocześnie, iż będzie to trudne z uwagi na sytuację w sektorze bankowym oraz wskaźniki dotyczące prognozy finansowej Powiatu, stąd ostatecznie z braku możliwości obniżenia kosztów obsługi długu w oparciu o rynek bankowy zwróci się do Ministra Finansów w celu uzyskania finansowania w ramach programu ostrożnościowego.

Zauważyć należy, że złożone wyjaśnienia były bardzo ogólne i nie poparte żadnymi dowodami, które wskazywałyby, że Zarząd Powiatu podejmował jakiegokolwiek inne działania poza wskazanym wyżej postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie

przejęcia długu Powiatu, jak chociażby negocjacje w przedmiocie zmiany warunków umów z poprzednimi wierzycielami, a przede wszystkim działania, na które bezpośredni wpływ ma Zarząd Powiatu, tj. zdecydowane ograniczanie wydatków Powiatu do poziomu umożliwiającego lub choćby zmierzającego do zrównoważenia budżetu, co byłoby bardzo wskazane zwłaszcza w sytuacji pojawiającego się ryzyka niezrealizowania zaplanowanych dochodów z mienia. Chybiała okazała się również argumentacja Zarządu zaprezentowana w wyjaśnieniach, iż zawarcie przedmiotowych umów o restrukturyzację długu prowadzące do ustanowienia jednego harmonogramu spłat i jednego wierzyciela, pozwoli jeszcze w 2018 r. po raz kolejny zrestrukturyzować zadłużenie Powiatu poprzez ogłoszenie kolejnego postępowania i pozyskanie oferty o lepszych parametrach finansowych. Z informacji ogłoszonych na stronie internetowej Powiatu Kluczborskiego wynika bowiem, iż wszakże takie postępowanie zostało wszczęte, lecz ostatecznie zostało ono unieważnione co potwierdza tylko, iż do podpisania tychże niekorzystnych umów doszło bez rozeznania rynku, albowiem podpisanie umowy z jednym wierzycielem, z jednym harmonogramem nie pozwoliło kolejny raz zrestrukturyzować długu na korzystniejszych warunkach finansowych.

W tym miejscu wskazać należy, iż stosownie do przepisu art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, na Zarządzie Powiatu ciąży ustawowy obowiązek zachowania szczególnej staranności w zarządzie mieniem powiatu, a ponadto obowiązek dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy o finansach publicznych.

Cytowana ustawa nie definiuje pojęcia "szczególnej staranności" ani nie wskazuje kryteriów, za pomocą których można by określić poziom tej staranności. Uwzględniając zasady wykładni systemowej zewnętrznej, należy w związku z tym odwołać się do pojęcia "należytej staranności", którym posługuje się kodeks cywilny (art. 355 kc). Przez "należyłą staranność" rozumie się staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Należyłą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym „w stosunkach gospodarczych przy określaniu wzorca należytej staranności należy uwzględniać wyższe, surowsze wymagania, z uwagi na zawodowy charakter działalności dłużnika, prowadzonej w sposób ciągły, co do zasady oparty na szczególnych umiejętnościach, wiedzy i doświadczeniu. W odniesieniu do stosunków o charakterze zawodowym uzasadnia to wymaganie staranności dłużnika na poziomie wyższym od przeciętnego. Przy tym wymaganie takie należy stosować zarówno do umów jednostronnie, jak i dwustronnie profesjonalnych” (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi I Wydział cywilny z dnia 7 listopada 2017 r. I A Ca 697/17). Do kwestii należytej staranności odniósł się również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23.10.2003 r (syg. V CK 311/02), w którym stwierdził, że o braku należytej staranności w dopełnieniu obowiązków, decyduje nie tylko niezgodność z określonym wzorcem zachowania, lecz także uwarunkowana doświadczeniem życiowym możliwość i powinność przewidywania pewnych następstw swojego zachowania. Dodatkowo wyjaśnił również, iż tenże wzorzec zachowania w stosunku do osób, które jak to ma miejsce w niniejszej sprawie podejmują odpowiedzialność za podmioty zbiorowe (Powiat) musi uwzględniać szczególną zdolność przewidywania, zapobiegliwość i rzetelność (sumienność) w sposobie działania.

W przypadku pracowników samorządowych, wymóg szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym należy też interpretować z uwzględnieniem zawodowego charakteru tej działalności oraz wymagań wynikających z przepisów prawa pracy,

w szczególności z art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²¹. W świetle powyższego Zarząd Powiatu obowiązany był do takiego prowadzenia spraw Powiatu, by odbywało się to z poszanowaniem zasad prawidłowej gospodarki środkami finansowymi. Natomiast w stanie przedmiotowej sprawy Zarząd Powiatu (vide: Uchwała Nr 151/643/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.- BIP) zwiększył w 2018 r. limit na finansowanie przejściowego deficytu, wskazując jednocześnie na trudności w zachowaniu płynności finansowej oraz ryzyko niezrealizowania dochodów akcentując, iż *„Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli na prawidłowe i terminowe wywiązywanie się z bieżących zobowiązań oraz znacznie poprawi płynność budżetu Powiatu. W przypadku braku możliwości pełnej realizacji planu dochodów budżetowych organy Powiatu będą musiały zdecydować o ograniczeniu wydatków do poziomu umożliwiającego zrównoważenie budżetu, lub o zaciągnięciu kredytu długoterminowego, jeśli zapisy ustawy o finansach publicznych na to pozwolą (wskaźnik zadłużenia)”*.

Podkreślić należy, iż do czasu zakończenia kontroli budżet Powiatu nie został zrównoważony. Realizacja dochodów budżetowych w 2018 r. w/g sprawozdań Rb-NDS za III kw. 2018 r. wykazała, iż wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia zaplanowanych w kwocie 4 445 927,50 zł, zostało zrealizowane w kwocie wielokrotnie mniejszej, wynoszącej 31 578,30 zł, a pozyskanie finansowania zwrotnego w świetle wyjaśnień Starosty okazało się niemożliwe. Nie nastąpiło również ograniczenie wydatków, a wręcz przeciwnie kwota wydatków w stosunku do przyjętych pierwotnie w uchwale budżetowej na 2018 r. wzrosła z kwoty 84 849 929,00 zł, do 94 641 464,98 zł (wg stanu na koniec III kw. 2018 r.), a zatem o 9 791 535,98 zł.

Przedstawiony stan faktyczny wskazuje, iż przeprowadzona w czerwcu 2018 r. operacja związana z restrukturyzacją długów Powiatu Kluczborskiego poza tym, iż zapewniła bieżącą płynność finansową, nie poprawiła sytuacji finansowej Powiatu, gdyż budżet nadal nie był zrównoważony a jednocześnie nastąpił drastyczny wzrost kosztów obsługi długu. Przedmiotowe koszty po restrukturyzacji już w 2019 r. wzrosły o kwotę ok. **818 970,22** zł, a oszacowane koszty obsługi długu w całym w okresie jego spłaty, tj. do 2038 r., tylko w pozycji marża wskazują, iż Powiat zapłaci więcej o **16 106 465,53** zł, nie licząc odsetek. Dodatkowo należy wskazać, że Zarząd nie podejmował działań zmierzających do ograniczania wydatków pomimo braku możliwości pełnej realizacji planu dochodów budżetowych, chociaż do tego się zobowiązał (cyt. wyżej uchwała Zarządu Powiatu Nr 151/643.2018 z dnia 21 czerwca 2018 r.).

Zgodnie z powołanym przepisem art. 50 ustawy o samorządzie powiatowym obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu tegoż zarządu. Natomiast przeprowadzona operacja restrukturyzacji długu, w ocenie samego Zarządu Powiatu (cyt. Informacja Zarządu z wykonania budżetu za I półrocze 2018 roku oraz wyjaśnienia złożone inspektorom kontroli) okazała się niekorzystna dla Powiatu Kluczborskiego. Zachowując szczególną staranność Zarząd Powiatu powinien był dokładnie przeanalizować sytuację finansową Powiatu z uwzględnieniem doświadczeń płynących również z poprzednich postępowań w przedmiocie restrukturyzacji długu, które dawały pogląd na skalę kosztów, jakie będą obciążać budżet Powiatu w przypadku skorzystania z oferty wybranego finalnie wykonawcy. Trudności z płynnością finansową i zagrożenie realizacji wydatków na poziomie uchwalonym w budżecie na 2018 r. nie uzasadniały podjęcia wyłącznie działań polegających na zawarciu wskazanych umów o restrukturyzację długów, które poza tym, iż poprawiły wskaźnik wieloletniej prognozy

²¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260.

finansowej to ostatecznie jednak spowodowały drastyczne zwiększenie wydatków na obsługę zadłużenia Powiatu. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Natomiast podjęta przez Zarząd Powiatu decyzja o restrukturyzacji długu Powiatu na warunkach zaproponowanych przez KFIZ i podpisanie w/w umów bez uprzedniego podjęcia jakichkolwiek innych działań skutkujących poprawą płynności finansowej Powiatu uzasadnia przypuszczenie, iż tenże Zarząd Powiatu nie zachował należytej staranności przy zarządzaniu mieniem Powiatu, bowiem naraził Powiat Kluczborski na ponoszenie przez wiele lat kosztów obsługi długu na warunkach znacznie gorszych niż to miał zapewnione w umowach z poprzednimi wierzycielami, a wydaje się również, iż znacznie odbiegających od stosowanych na rynku finansowym, co szczególnie znalazło swój wyraz w pozycji marża, której znaczny wzrost poskutkowało wzrostem kosztu obsługi zadłużenia o łączną kwotę 16 106 465,53 zł.

Tak więc ówczesny Zarząd Powiatu nie wykazał, iż zarządzając mieniem Powiatu, przed podpisaniem wyżej wskazanych umów o restrukturyzację zadłużenia, które sam uznał za niekorzystne i wymagające zmiany, skutecznie podejmował inne działania mogące ewentualnie wskazywać na realizację ustawowego obowiązku szczególnej staranności w wykonywaniu zarządu mieniem Powiatu. Wszakże w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach Zarząd podnosi, iż brał pod uwagę działania mające na celu obniżenie kosztów długu, lecz cała tam przedstawiona argumentacja nie ma podstaw dowodowych, gdyż nie odwołuje się do żadnych wyliczeń, wskaźników finansowych bądź analiz np. z rynku bankowego jak również przeprowadzonych negocjacji z dotychczasowymi wierzycielami. Nie sposób również zgodzić się z Zarządem, iż podpisanie umowy, nie bacząc na jej warunki, tylko z jednym wierzycielem i uzyskanie efektu jednego harmonogramu spłat pozwoli w przyszłości na ponowną restrukturyzację długu i uzyskanie lepszych warunków cenowych. Jak wskazuje stan faktyczny sprawy jest to ocena chybiona, gdyż kolejne postępowanie o restrukturyzację długu okazało się bezskuteczne. Szczególna staranność w zarządzie mieniem Powiatu, wymagała od członków Zarządu Powiatu podjęcia odpowiednich działań, które pozwoliły poprawić sytuację finansową na najlepszych, optymalnych w danym czasie warunkach. Natomiast stan faktyczny sprawy wskazuje, iż Zarząd Powiatu Kluczborskiego mając niewątpliwie w 2018 r. problemy z płynnością finansową, zamiast w pierwszej kolejności ograniczać wydatki, podjąć wysiłki w celu pełnej realizacji zaplanowanych dochodów budżetowych, poszukiwać najlepszych dostępnych metod restrukturyzacji w tym negocjacji z dotychczasowymi wierzycielami, zwrócić się o pomoc do Ministra Finansów, np. w trybie przepisów art. 224 i art. 225 cyt. ustawy o finansach publicznych, świadomie (gdyż konieczność zmiany umów była przewidziana już przy podejmowaniu decyzji o ich podpisaniu) podpisał umowy o restrukturyzacji zadłużenia i przejęciu długu na skrajnie niekorzystnych warunkach finansowych dla Powiatu Kluczborskiego, skutkujących przez wiele kolejnych lat.

Podkreślić należy, iż konsekwencją ustaleń dokonanych w trakcie kontroli kompleksowej było złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do organów ścigania.

5. Szczegółowa analiza wykonania budżetu w latach 2016-2018 oraz w I kwartale 2019 r.

5.1 Dochody

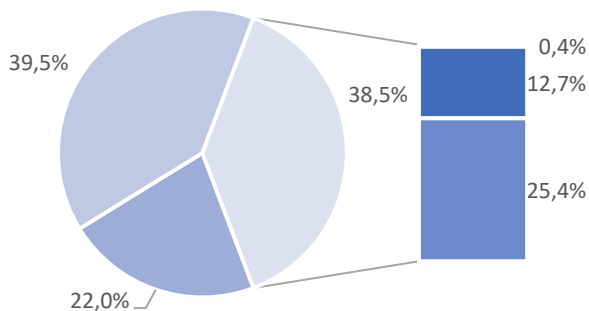
Kwoty dochodów Powiatu Kluczborskiego w podziale na dochody własne, dotacje i subwencje w latach 2016 – 2018 oraz w I kwartale 2019 r. przedstawia załącznik nr 1.

Głównym źródłem dochodów Powiatu Kluczborskiego w analizowanych latach były transfery z budżetu państwa z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych, które łącznie stanowiły od 46 840 242,77 zł w 2016 r. do 57 996 438,53 zł w 2018 r. Dochody te stanowiły odpowiednio 61,5% (2016 r.) i 68,0% (2018 r.) dochodów ogółem Powiatu. W I kwartale 2019 r. wykonane subwencje ogólne i dotacje celowe stanowiły łącznie kwotę 16 734 747,92 zł (71,9%), natomiast planowane stanowiły 58 770 483,51 zł (65,0%).

Powiat Kluczborski w latach 2016 - 2018 oraz w I kwartale 2019 r. otrzymywał z budżetu państwa w ramach subwencji ogólnej: część oświatową, wyrównawczą oraz równoważącą. Planowane dochody z tytułu subwencji ogólnej mieściły się w przedziale od 30 109 341,00 zł w 2016 r. do 35 271 823,00 zł w I kwartale 2019 r. W odniesieniu do poszczególnych jej części można zauważyć sukcesywny wzrost części oświatowej subwencji ogólnej z 24 110 582,00 zł w 2016 r. do 27 741 330,00 zł w I kwartale 2019 r. Część wyrównawcza subwencji ogólnej w 2017 r. wzrosła o 229 530,00 zł (5,6%) w stosunku do 2016 r., w 2018 r. wzrosła o 683 434,00 zł (15,7% w porównaniu do 2017 r.), a w 2019 r. planowana subwencja wzrosła o 524 984,00 zł (10,4%) od kwoty, która została wykonana w roku poprzednim. Odmienną sytuację odnotowano w stosunku do części równoważącej subwencji ogólnej, gdzie w 2017 r. nastąpił spadek o 117 298,00 zł (9,7%) w porównaniu do roku 2016, a w 2018 r. nastąpił wzrost o 155 652,00 zł (9,4%) w stosunku do roku 2017. W strukturze dochodów subwencja ogólna stanowiła w 2016 r. 39,5% dochodów ogółem, w 2017 r. 44,0%, w 2018 r. 38,7%, a w I kwartale 2019 r. 54,6%.

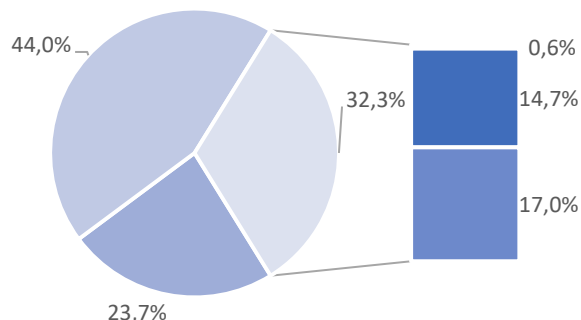
Dochody z tytułu dotacji celowych sukcesywnie rosły na przestrzeni analizowanych lat osiągając wielkość od 16 730 901,77 zł w 2016 r. do 25 039 880,53 zł w 2018 r., przy czym największy udział w strukturze dochodów z tego tytułu miały dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ich wielkość wahała się od 7 224 460,25 zł w 2016 r. do 7 366 373,63 zł w 2017 r. W 2018 r. ich wielkość spadła o 289 042,58 zł w porównaniu do roku poprzedniego. Na dzień 31 marca 2019 r. wysokość wykonanych dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej wyniosła 2 265 002,22 zł, podczas gdy planowane są w wysokości 6 758 891,50 zł.

Struktura dochodów Powiatu
Kluczborskiego w 2016 r.



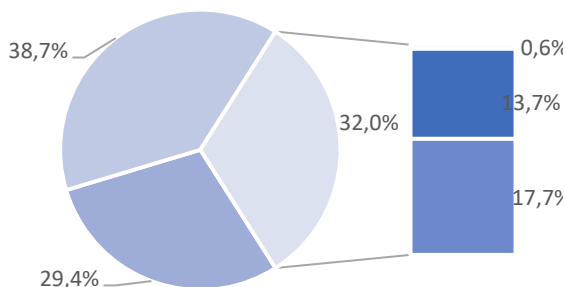
- Dochody własne - 38,5%
- Udział w podatku od osób prawnych - 0,4%
- Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 12,7%
- Pozostałe dochody własne - 25,4%
- Dotacje - 22,0%
- Subwencje - 39,5%

Struktura dochodów Powiatu
Kluczborskiego w 2017 r.



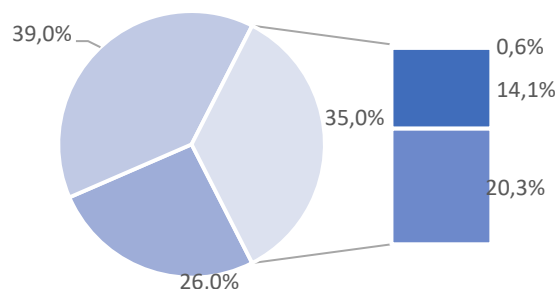
- Dochody własne - 32,3%
- Udział w podatku od osób prawnych - 0,6%
- Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 14,7%
- Pozostałe dochody własne - 17,0%
- Dotacje - 23,7%
- Subwencje - 44,0%

Struktura dochodów Powiatu
Kluczborskiego w 2018 r.



- Dochody własne - 32,0%
- Udział w podatku od osób prawnych - 0,6%
- Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 13,7%
- Pozostałe dochody własne - 17,7%
- Dotacje - 29,4%
- Subwencje - 38,7%

Struktura planowanych dochodów
Powiatu Kluczborskiego w I kwartale
2019 r.



- Dochody własne - 35,0%
- Udział w podatku od osób prawnych - 0,6%
- Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 14,1%
- Pozostałe dochody własne - 20,3%
- Dotacje - 26,0%
- Subwencje - 39,0%

Dochody własne w 2016 r. wyniosły 29 293 966,76 zł i był to najwyższy poziom tych dochodów w całym analizowanym okresie. W 2017 r. nastąpił ich znaczny spadek - aż o 6 372 136,05 zł. W strukturze dochodów dochody własne stanowiły 38,5% uzyskanych dochodów w 2016 r., 32,3% w 2017 r., 32,0% w 2018 r. Głównym źródłem dochodów własnych były udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Najwyższy poziom dochodów własnych odnotowano w 2016 r., w wysokości 29 293 966,76 zł. Drugim źródłem dochodów własnych były wpływy z usług, którego wykonana wysokość kształtowała się od

6 781 742,18 zł w 2016 r. do 7 573 299,89 zł w 2018 r. Na dzień 31 marca 2019 r. wysokość wykonanych dochodów własnych z tytułu wpływów z usług wyniosła 1 799 717,50 zł podczas gdy zaplanowano je w wysokości 8 763 222,00 zł.

Wśród dochodów majątkowych Powiatu szczególnym problemem była kwestia dochodów ze sprzedaży mienia. Dochody ze sprzedaży majątku w 2016 r. wykonane zostały w kwocie 6 685 603,49 zł, co stanowiło 95,4% planu. W kolejnych latach wykonanie tego źródła dochodów było bardzo niskie w stosunku do wielkości planowanych, bowiem w 2017 r. plan w kwocie 1 604 737,00 zł wykonano w wysokości 17 406,33 zł, co stanowiło jedynie 1,1%. Natomiast w 2018 r. dochody te wykonano w wysokości 34 317,18 zł, co stanowi 0,8% planu (4 445 927,50 zł). W I kwartale 2019 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 1 800 000,00 zł., a wykonano je zaledwie w 0,1% (1 567,16 zł).

5.2 Wydatki

Ponoszone w analizowanym okresie przez Powiat Kluczborski wydatki powinny być uzależnione od uzyskanych dochodów oraz przychodów. Wykonanie wydatków przez Powiat Kluczborski, ich dynamikę oraz strukturę przedstawia załącznik 2.

Zaplanowane wydatki budżetowe Powiatu Kluczborskiego zostały wykonane na poziomie w 2016 r. – 74 349 822,90 zł, co stanowiło 97,4%, 2017 r. – 77 158 947,38 zł, co stanowiło 88,7%, w 2018 r. – 85 792 644,42 zł, co stanowiło 88,5%, a na 31 marca 2019 r. – 29 022 452,44 zł, co stanowiło 32,5% przyjętego planu na dany rok.

W strukturze wydatków w analizowanym okresie dominowały wydatki bieżące, które stanowiły w kolejnych latach odpowiednio 83,6%, 85,3%, 86,0% i 88,2% wszystkich wydatków. Najważniejszą grupę wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne, które w strukturze zajmowały od 52,3% w 2019 r. (po planie) do 57,6% w 2017 r. Kwotowo wynagrodzenia i pochodne wyniosły od 42 027 114,15 zł w 2016 r. do 47 085 071,07 zł w 2018 r. Drugą grupę stanowiły wydatki związane z realizacją zadań statutowych, które w strukturze wyniosły od 19,2% w 2017 r. do 22,9% w 2019 r. (po planie), a kwotowo od 14 783 647,45 w 2017 r. do 20 424 849,31 zł w 2019 r. (po planie). Powiat przeznaczał również wydatki na dotacje bieżące, które wahały się od 934 207,27 zł w 2016 r. do 1 400 149,01 zł w 2018 r. Wydatki na obsługę zadłużenia sięgały kwot od 1 361 362,37 zł w 2016 r. do zaplanowanych na 2019 r. – 3 141 847,99 zł. Wydatki na obsługę długu stanowiły od 1,8% wykonanych wydatków ogółem w 2016 roku do 3,5% zaplanowanych wydatków na 2019 r. W analizowanym okresie Powiat nie planował wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

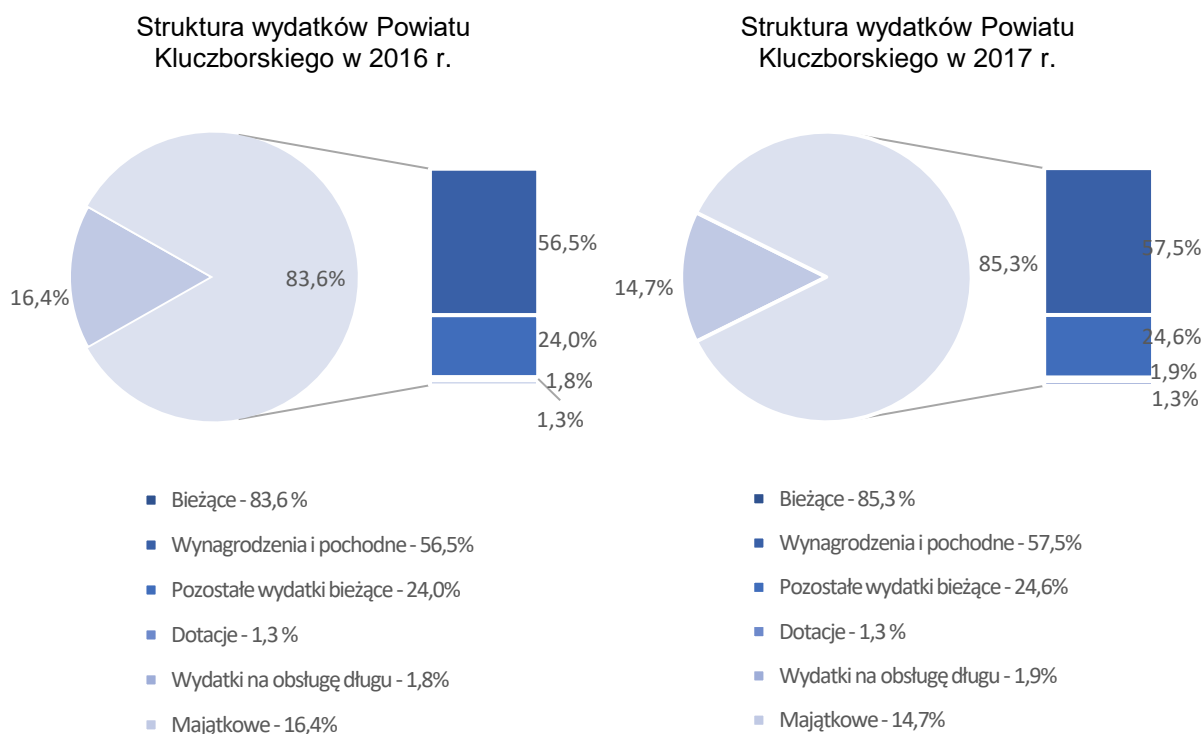
Dynamika wydatków bieżących wskazuje, że wzrastały one w całym analizowanym okresie. W 2017 r. wydatki bieżące wzrosły o 6,0%, w 2018 r. o 12,1%, a w 2019 r. o 6,8%. Duży wzrost odnotowano w wydatkach bieżących na programy finansowane z udziałem środków unijnych o 143,9% w 2017 r., o 140,2% w 2018 r. Planowane wydatki na obsługę długu w 2019 r. wzrosły o 82,5% w porównaniu do roku ubiegłego. W poprzednich latach wydatki na obsługę długu rosły znacznie wolniej, ich dynamika wyniosła 107,0% w 2017 r. i 118,2% w 2018 r.

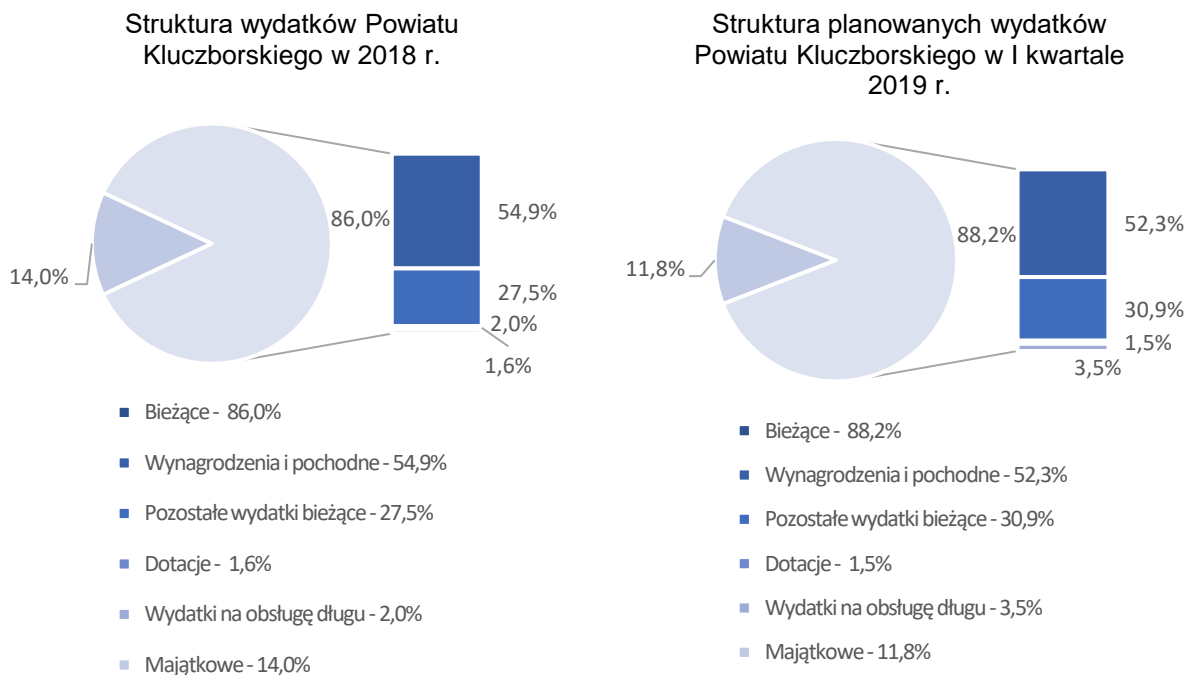
Wykonane wydatki majątkowe Powiatu Kluczborskiego stanowiły 16,4% w 2016 roku, 14,7% w 2017 r., 14,0% w 2018 r. W I kwartale 2019 r. planowane wydatki majątkowe

stanowiły 11,8%. Kwotowo wydatki majątkowe w latach 2016-2018 wynosiły odpowiednio 12 215 660,51 zł; 11 304 232,61 zł, 11 989 091,52 zł, a w I kwartale 2019 r. kwota wydatków majątkowych wyniosła 8 745 467,49 zł.

Dynamika wydatków majątkowych była naprzemiennie malejąca i rosnąca. Powiat korzystał od 2017 roku ze środków unijnych przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych. Środki te wyniosły od 2 869 364,94 zł w 2017 r. poprzez 7 264 153,54zł w 2018 r. do planowanych na 2019 r. 8 467 409,55 zł.

Powiat Kluczborski w analizowanym okresie planował i realizował wydatki kapitałowe. W 2019 r. zaplanowano zakup udziałów na kwotę 143 476,00 zł, jednak do 31 marca br. nie zrealizowano żadnych wydatków. W poprzednich latach wyniosły one od 222 500,00 zł w 2017 r. do 580 000,00 zł w 2016 r.





Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez Powiat Kluczborski w latach 2016 – 2019 wynikały z zakresu wykonywanych przez Powiat zadań. Strukturę wydatków ogółem w latach 2016 -2019 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej przedstawia załącznik 3.

W analizowanym okresie najwięcej środków przeznaczonych było na oświatę i wychowanie wraz z edukacyjną opieką wychowawczą, które stanowiły w strukturze odpowiednio 37,5%, 42,4% 40,0% i 36,2% (planu) poniesionych wydatków. Ponoszenie tak znacznych wydatków związane jest z posiadaniem przez Powiat rozbudowanej sieci placówek oświatowych i wychowawczych.

Wydatki w działach 852 Pomoc społeczna, 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej i 855 Rodzina stanowiły drugi kierunek wydatkowania środków. Ich udział w wydatkach wahał się od 16,8% w 2018 r. do 17,8% w 2016 r.

Znaczne wydatki ponoszone były na budowę, remonty dróg, ścieżek rowerowych w dziale 600 Transport i łączność, które stanowiły od 9,2% w 2017 r. do 13,6% planowanych na 2019 r. Wydatki w dziale 750 Administracja publiczna stanowiły od 9,7% w 2018 r. do 10,6% planowanych na 2019 r. ogółu wydatków.

5.3 Wynik finansowy

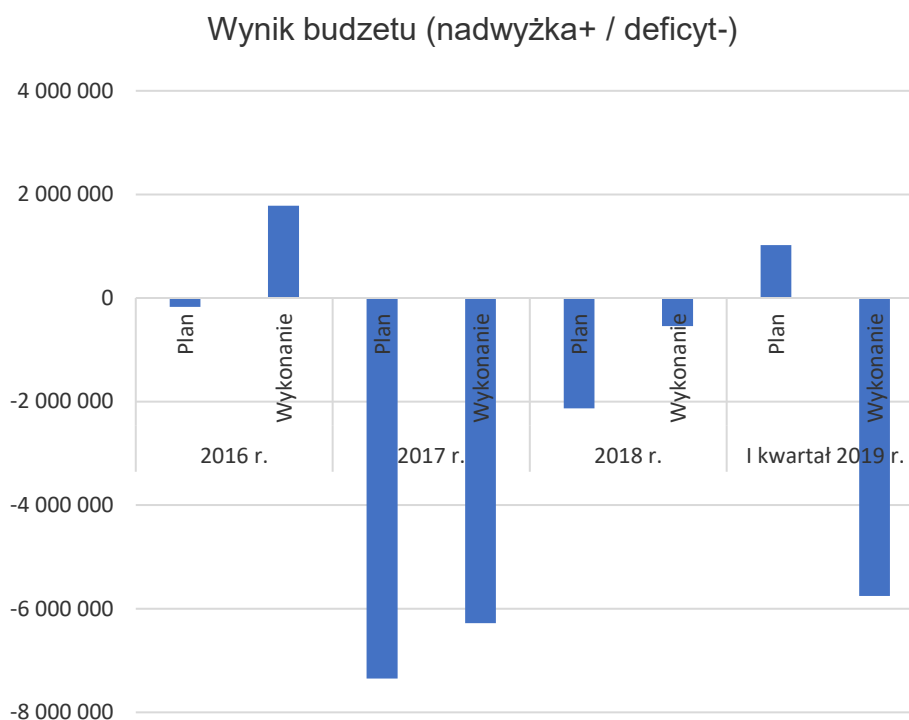
W latach 2016-2018 budżet Powiatu Kluczborskiego uchwalany był jako deficytowy, gdzie dochody były mniejsze niż wydatki, a w 2019 roku jako nadwyżkowy. Planowany deficyt (nadwyżka) wynosił w :

- 2016 r. - 171 610,00 zł,
- 2017 r. - 7 349 776,00 zł,
- 2018 r. - 2 131 003,34 zł

- 2019 r. + 1 020 322,48 zł.

Wykonany deficyt (nadwyżka) w omawianych latach był natomiast zdecydowanie niższy od zakładanego z wyjątkiem osiągniętego deficytu na 31 marca 2019 r. i wyniósł:

- 2016 r. +1 784 386,63 zł,
- 2017 r. - 6 275 251,73 zł,
- 2018 r. - 542 155,32 zł,
- 2019 r. - 5 753 879,25 zł.



Uzyskany wynik budżetu, przychody i rozchody oraz dynamikę i ich strukturę w latach 2016-2019 przedstawiono w załączniku nr 4.

Ocena kształtowania się deficytu jednostki (w odniesieniu do jej dochodów) może być dokonana tylko łącznie z innymi wskaźnikami dotyczącymi nadwyżki operacyjnej, obsługi długu czy wskaźnikami inwestowania²². Deficyt j.s.t., który wynika z finansowania programów inwestycyjnych jest pożądanym do momentu, kiedy wielkość i struktura zadłużenia jednostki mieści się w ramach dopuszczalnych z punktu widzenia jednostki. Utrzymywanie się deficytu w dłuższym okresie wpływa na wzrost zadłużenia, choć nie musi prowadzić do pogorszenia wiarygodności kredytowej jednostki.

5.4 Wynik operacyjny

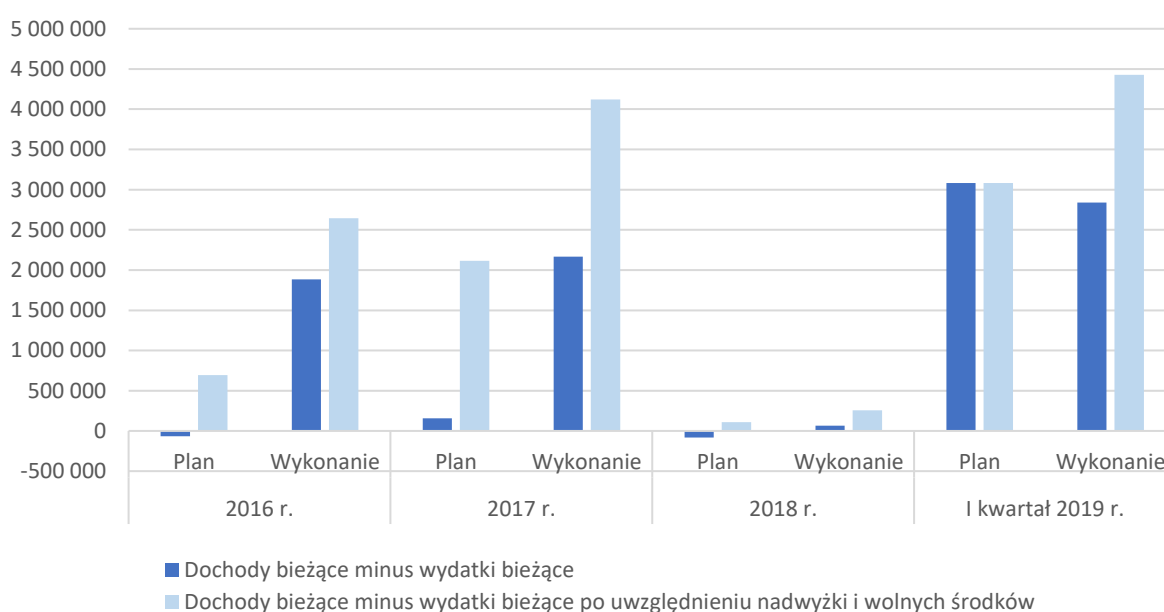
Zgodnie z brzmieniem art. 242 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mają zakaz planowania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej

²² Bitner M., Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE pod redakcją Piotra Walczaka, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, str. 291.

dochody bieżące. Zakaz ten ustawodawca złagodził o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych²³. Na koniec roku wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Przy realizacji zadań bieżących ze środków Unii Europejskiej, wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków Unii Europejskiej. Dotyczy to wyłącznie przypadku, gdy kwota ta nie została przekazana w danym roku budżetowym.

Kształtowanie się wskaźnika z art. 242 ustawy o finansach publicznych w Powiecie Kluczborskim w latach 2016-2019 przedstawiono na poniższym wykresie oraz w tabeli.

Kształtowanie się art. 242 ustawy o finansach publicznych



Wyszczególnienie	2016 r.		2017 r.		2018 r.		I kwartał 2019 r.	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody bieżące minus wydatki bieżące	-65 200	1 885 423	158 597	2 164 885	-81 385	65 363	3 080 637	2 840 021
Dochody bieżące minus wydatki bieżące po uwzględnieniu nadwyżki i wolnych środków	693 162	2 643 785	2 114 594	4 120 883	110 090	256 839	3 080 637	4 428 869

Planowany przez Powiat Kluczborski wynik operacyjny był liczbą ujemną w roku 2016 i 2018. Po uwzględnieniu wolnych środków wynik operacyjny był dodatni w całym okresie. Uzyskanie nadwyżki operacyjnej w danym roku na jak najwyższym poziomie wpływa na zwiększenie możliwości finansowych j.s.t. do regulowania swoich zobowiązań. W roku 2018 wypracowana przez Powiat Kluczborski nadwyżka operacyjna była na bardzo niskim poziomie 257 tys. zł (w stosunku do wykonanych dochodów ogółem 0,1%), co wskazuje na zagrożenie w utrzymaniu płynności finansowej.

²³ Wolne środki rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

5.5 Przychody i rozchody

Przychody Powiatu Kluczborskiego zrealizowane zostały w wysokości:

- 2016 r. 3 598 532,76 zł,
- 2017 r. 7 914 455,39 zł,
- 2018 r. 4 659 263,80 zł,
- 2019 r. 8 588 848,02 zł.

W stosunku do planu wyniosły one niemal 100%. Wpływy z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych stanowiły w latach 2016 -2018 odpowiednio: 2 840 170,00 zł, 5 958 458,00 zł, 4 467 788,00 zł. W 2019 r. pierwotnie nie zaplanowano przychodów. Zrealizowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek związane są z zaciągnięciem kredytu krótkoterminowego w kwocie 7 000 000 zł w ramach upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej. Pozostałe przychody to wolne środki.

Na wysokość przychodów złożyły się również wolne środki, które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 21,1%, 24,7%, 4,1%, 18,5%. W analizowanym okresie w Powiecie nie wystąpiła nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych.

Całość rozchodów stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek i wyemitowanych papierów, które wyniosły w latach 2016-2018 odpowiednio: 3 426 922,00 zł, 564 679,00 zł, 2 528 260,46 zł, a w 2019 r. 130 080,65 zł przy planowanych do poniesienia w wysokości 1 020 322,48 zł.

5.6 Zobowiązania

Zgodnie z art. 72 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych następujących tytułów:

1. wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
2. zaciągniętych kredytów i pożyczek,
3. przyjętych depozytów,
4. wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

Stan zobowiązań wg tytułów dłużnych sprawozdania Rb-Z część „A” Powiatu Kluczborskiego w analizowanym okresie przedstawia poniższa tabela:

Stan na	Zadłużenie ogółem	w tym:		Dochody ogółem	Zadłużenie do dochodów	Dynamika zadłużenia %
		kredyty i pożyczki	zobowiązania wymagalne			
31.12.2016	49 545 832,96	49 545 832,96	0	76 134 209,53	65,08	100,0
31.12.2017	53 379 843,38	53 379 843,38	0	70 883 695,65	75,31	107,7
31.12.2018	53 784 859,00	53 784 859,00	0	85 250 489,10	63,09	100,8
31.03.2019	80 445 786,11	80 445 786,11	0	90 381 370,54 (plan)	89,01	149,6

Zadłużenie Powiatu Kluczborskiego na przestrzeni analizowanych lat sukcesywnie wzrastało. Na dzień 31 marca 2019 r., w porównaniu do końca roku poprzedniego, wzrosło o 49,6%, natomiast w odniesieniu do 2016 r. o 62,4%. Znaczny wzrost zadłużenia na koniec I kwartału 2019 roku wynika z wykazania przez Powiat w sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych kwot z umów leasingowych, które w latach poprzednich nie były wykazywane, a także kredytu krótkoterminowego w kwocie 7 000 000 zł. Zauważyć należy, że kredyt krótkoterminowy zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych musi być spłacony do końca roku budżetowego. W analizowanym okresie kredyty te były spłacane przez Powiat Kluczborski, jednak wiązało się to niejednokrotnie z przesunięciem terminów płatności innych zobowiązań pierwotnie płatnych w IV kwartale do zapłaty na kolejny rok budżetowy.

Powiat nie posiadał na koniec roku w analizowanych okresach zobowiązań wymagalnych.

Wskaźnik zadłużenia do wykonanych dochodów ogółem (w 2019 r. do planowanych dochodów), kształtował się na poziomie przekraczającym 60% osiągając skrajne wartości: w 2018 r. - 63,09% i w 2019 r. - 89,01%.

W 2017 roku pojawiły się problemy z płynnością finansową Powiatu. Zarząd Powiatu wystąpił do Rady Powiatu o wyrażenie zgody na przejęcie wierzytelności przez inny podmiot i sfinansowanie zobowiązań wynikających zarówno z zaciągniętych kredytów i emisji obligacji na kwotę 44 936 746 zł, jak i zobowiązań wynikających z faktur na kwotę 8 208 984,58 zł. Łączna kwota tych zobowiązań na koniec 2017 roku wyniosła 53 145 730,58 zł.

Rada Powiatu podjęła w tym zakresie uchwałę nr XXXVIII/236/2017 w dniu 21 grudnia 2017 r. Z uzasadnienia do uchwały wynikało, iż kwoty rat kapitałowych wraz z kosztami obsługi zadłużenia przypadające do spłaty od 2018 roku w kształcie określonym w umowach oraz zapotrzebowanie na środki niezbędne do realizacji zadań bieżących jak i inwestycyjnych w przyszłości mogą stanowić zagrożenie przekroczenia wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, stąd konieczność jest podjęcia takich czynności.

Zarząd Powiatu od 2018 roku, w związku z trudnościami w utrzymaniu płynności finansowej przez jednostkę, podejmował kilkakrotnie próby sfinansowania swoich zobowiązań poprzez subrogację.

Zarząd postanowił w dniu 16 czerwca 2018 r. o przyjęciu oferty Komunalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego zarządzanego przez AgioFunds Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych z siedzibą w Warszawie i podpisaniu umowy, co nastąpiło w dniu 28 czerwca 2018 r. Umowa ta była niekorzystna pod względem ekonomicznym dla Powiatu z uwagi na koszty finansowe obsługi subrogacji, które znacznie przewyższały dotychczasowe koszty finansowe obsługi subrogowanego długu. Z uwagi na pogłębiające się trudności finansowe, po przeanalizowaniu wykonania budżetu za III kwartał 2018 r., w tym bardzo niskie wykonanie

dochodów ze sprzedaży majątku, Zarząd kolejny raz podjął działania zmierzające do uzyskania zgody od Rady Powiatu na sfinansowanie zobowiązań do kwoty 1 500 000 zł poprzez przejęcie tych wierzytelności przez osobę trzecią.

Wydatki na obsługę długu w Powiecie Kluczborskim w analizowanym okresie sukcesywnie rosły od 1 361 362,37 zł w 2016 r. do zaplanowanych do poniesienia w 2019 r. - 3 141 847,99 zł. W strukturze wydatków Powiatu wynosiły one od 1,8% w 2016 r. do 3,5% planowanych wydatków na 2019 r. Znaczny wzrost wydatków na obsługę długu w 2019 roku wynika przede wszystkim z podpisanych w 2017 i 2018 r. przez Zarząd Powiatu z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym (KFIZ) umów dotyczących restrukturyzacji zadłużenia i przejęcia długu. Jak wynika z zapisów tych umów marże w umowach zawartych z KFIZ znacznie wzrosły w stosunku do pierwotnych warunków umów objętych subrogacją. Przykładowo w umowie kredytowej na kwotę 12 500 000 zł podpisanej w 2008 r. z jednym z banków spółdzielczych oprocentowanie określono jako sumę WIBOR 1M i marży 0,90%. W wyniku umowy zawartej z KFIZ oprocentowanie oparto o sumę WIBOR 3M (zwykle o kilka punktów bazowych wyższy niż WIBOR 1M) oraz marży 3,50%. W związku z powyższym można uznać, że podpisane umowy były niekorzystne dla finansów Powiatu Kluczborskiego, co zresztą potwierdzał w swoich dokumentach sam Zarząd.

W sprawozdaniu Rb-Z sporządzonym wg stanu na IV kwartał 2018 r. Powiat Kluczborski wykazał zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, w kwocie 53 784 859 zł w tym wobec:

- pozostałych krajowych instytucji finansowych – KFIZ – 50 239 842 zł,
- banku – 2 840 170 zł,
- NFOŚiGW – 704 847 zł,

oraz krótkoterminowe zobowiązania zrestrukturyzowane w kwocie 808 672,03 zł wobec KFIZ.

Z informacji sporządzonej przez Powiat Kluczborski o stanie zobowiązań wg stanu na 31 grudnia 2018 r. przesłanej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wynika, że poza wyszczególnionymi zobowiązaniami w sprawozdaniu Rb-Z, Powiat posiadał leasingi w kwocie 15 209 454,05 zł wobec:

- BOŚ Invest Management Sp. z o.o. w Warszawie - Umowa leasingu i dzierżawy BIM/LZN/1/16/L, BIM/LZN/1/16/D z dnia 20 września 2016 r. (kwota z umowy - 9 039 525 zł),
- GETIN Leasing S.A. we Wrocławiu - Umowa leasingu i dzierżawy 13/2013/OPER/CENC, 14/2013/OPER/CENC, 15/2013/OPER/CENC, 16/201/OPER/CENC z dnia 16.10.2013 r. (kwota z umowy - 16 708 018 zł),
- Volkswagen Leasing - umowa nr 7550528-1416 - 06094 z dnia 05 września 2016 r. (kwota z umowy - 77 525,00 zł),
- PSA Finanse Polska Sp. z o.o. - umowa leasingu nr 945115581 z dnia 21 grudnia 2017 r. (kwota z umowy - 46 138,21 zł),
- PSA Finanse Polska Sp. z o.o. - umowa leasingu nr 945115591 z dnia 21 grudnia 2017 r. (kwota z umowy - 48 577,24 zł),
- PSA Finanse Polska Sp. z o.o. - umowa leasingu nr 945115481 z dnia 21 grudnia 2017 r. (kwota z umowy - 41 991,87 zł).

Leasingi te po raz pierwszy zostały ujęte w Rb-Z za I kwartał 2019 r. jako zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek.

Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał 2019 r. wynika, iż Powiat posiadał zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 80 445 786,11 zł z czego wobec:

- pozostałych krajowych instytucji finansowych – Komunalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego (dalej KFIZ) – 57 346 880,50 zł,
- banków – 22 445 245,61 zł,
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 653 660 zł.

W ogólnej kwocie zobowiązań, 7 000 000 zł dotyczyło zobowiązań krótkoterminowych zaciągniętych w pozostałych krajowych instytucji finansowych – KFIZ.

Wysokie zadłużenie i drastycznie wysokie koszty jego obsługi stanowią jeden z kluczowych problemów Powiatu. Z tej perspektywy, uzyskanie zaplanowanej w Programie Postępowania Naprawczego pożyczki z budżetu państwa pozwoliłoby Powiatowi na obniżenie wydatków na obsługę długu i wyjście z trudnej sytuacji finansowej. Powiat w analizowanym okresie co prawda nie posiadał zobowiązań wymagalnych, jednak wynikało to z podpisywania umów na restrukturyzację zadłużenia z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym, jak również restrukturyzowania zobowiązań krótkoterminowych i przesuwania ich spłaty na następny rok.

5.7 Problemy związane z wykonywaniem budżetu

Zgromadzone powyżej dane pozwalają na wskazanie problemów i ryzyk występujących w kilku obszarach gospodarki finansowej Powiatu.

1. Jak wskazują dane liczbowe, planowane wydatki Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2018 przekraczały planowane dochody. W I kwartale 2019 r. w planie budżetu Powiatu zakładana jest nadwyżka budżetowa. Wykonanie zaś dochodów i wydatków w tym okresie kształtowało się odmiennie. Z wyjątkiem roku 2016, w całym okresie poziom wykonanych wydatków przekraczał poziom uzyskanych dochodów. Osiągany na koniec roku deficyt, jednostka zobowiązana była pokryć z przychodów, głównie z tytułu kredytów i pożyczek, co jednocześnie miało wpływ na systematyczny wzrost zadłużenia. Jak wynika ze sprawozdań, w całym analizowanym okresie następował wzrost zadłużenia Powiatu. Podkreślić należy, że o ile występowanie deficytu samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, to konsekwentne występowanie deficytów połączone ze wzrostem zadłużenia może wskazywać na problem nadmiernego poziomu wydatków w stosunku do osiągniętych dochodów. Przekłada się on w praktyce na trudności w utrzymywaniu płynności finansowej.

2. Powyższe potwierdzają również ustalone w trakcie działalności nadzorczej i kontrolnej przypadki przekładania terminów płatności realizowanych zadań z roku ich wykonywania na kolejny rok a także zmiany terminów zobowiązań płatnych pierwotnie w IV kwartale roku budżetowego na I kwartał następnego roku. Objawia się to nieproporcjonalnie wysokim poziomem zadłużenia krótkoterminowego według stanu na koniec I i II kwartału. Przykładowo, w styczniu 2019 r. uregulowano faktury z pierwotnym terminem płatności w roku poprzednim na kwotę 1 821 055,31 zł. Z kolei stan zadłużenia z tytułu kredytu krótkoterminowego na sfinansowanie przejściowego deficytu wynosił 30 czerwca 2018 r, 10 714 144 zł, czyli 11,3% wykonanych w tym roku dochodów. Na 31 marca 2019 roku stan zadłużenia krótkoterminowego wynosił 7 000 000 zł.

3. Szczególnym obszarem nieprawidłowości były zagadnienia związane z planowaniem i wykonywaniem dochodów ze sprzedaży mienia. Jak wskazują zgromadzone informacje plan

dochodów z tego tytułu był traktowany instrumentalnie jako sposób na zapewnienie formalnej poprawności wieloletniej prognozy finansowej Powiatu. Nieruchomości przeznaczano do sprzedaży wyłącznie w dokumentach planistycznych, nie organizowano nawet przetargów w celu ich zbycia. Nierealne plany sprzedaży nieruchomości powiatowych kreowały jednak realny problem sfinansowania deficytu budżetu Powiatu.

4. Na zły stan finansów Powiatu negatywny wpływ miał również niedostateczny poziom nadwyżki operacyjnej w analizowanym okresie. Poziom ten był nieadekwatny zarówno dla zabezpieczenia bieżącego funkcjonowania Powiatu ale przede wszystkim do finansowania wkładu własnego prowadzonych projektów o charakterze inwestycyjnym.

5. Konsekwencją problemów z płynnością finansową oraz nierzetelnego planowania były trudności z pozyskaniem finansowania na rynku bankowym. Powiat zawarł w 2018 roku skrajnie niekorzystne umowy subrogacji, które doprowadziły z kolei do drastycznego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia, czyli kolejnego wzrostu wydatków bieżących bez adekwatnego zwiększenia dochodów bieżących.

6. Realność planowania budżetu

Analizując na przestrzeni czterech lat realność planowania dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów Powiatu Kluczborskiego można zauważyć, że m.in. dochody bieżące w 2016 r. zostały wykonane ponad uchwalony plan, natomiast w pozostałych przypadkach wykonanie było zbliżone do przyjętego planu z wyjątkiem dochodów majątkowych.

W załączonych poniżej tabelach przedstawiono kształtowanie się podstawowych wielkości budżetowych Powiatu Kluczborskiego w latach 2016-2018 oraz w I kwartale 2019 r.

Wyszczególnienie	Projekt uchwały budżetowej na 2016 r.	Uchwała budżetowa	Plan na 31.12.2016 r.	Wykonanie	% 5:2	% 5:3	% 5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	66 908 283,00	73 202 795,00	76 200 138,00	76 134 209,53	113,8	104,0	99,9
bieżące	59 700 422,00	59 822 262,00	63 890 119,00	64 019 585,11	107,2	107,0	100,2
majątkowe	7 207 861,00	13 380 533,00	12 310 019,00	12 114 624,42	168,1	90,5	98,4
w tym: ze sprzedaży majątku	7 007 861,00	7 007 861,00	7 005 351,00	6 685 603,49	95,4	95,4	95,4
Wydatki ogółem, w tym:	66 908 283,00	73 202 795,00	76 371 748,00	74 349 822,90	111,1	101,6	97,4
bieżące	59 700 422,00	59 710 422,00	63 955 319,00	62 134 162,39	104,1	104,1	97,2
majątkowe	7 207 861,00	13 492 373,00	12 416 429,00	12 215 660,51	169,5	90,5	98,4
Wynik budżetu	-	-	-171 610,00	1 784 386,63	-	-	-
Przychody	3 375 735,00	3 375 735,00	3 598 532,00	3 598 532,76	106,6	106,6	100,0
Rozchody	3 375 735,00	3 375 735,00	3 426 922,00	3 426 922,00	101,5	101,5	100,0

Wyszczególnienie	Projekt uchwały budżetowej na 2017 r.	Uchwała budżetowa	Plan na 31.12.2017 r.	Wykonanie	% 5:2	% 5:3	% 5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	74 566 680,00	74 566 680,00	79 624 716,62	70 883 695,65	95,1	95,1	89,0
bieżące	66 152 738,00	66 152 738,00	70 350 054,13	68 019 599,90	102,8	102,8	96,7
majątkowe	8 413 942,00	8 413 942,00	9 274 662,49	2 864 095,75	34,0	34,0	30,9
w tym: ze sprzedaży majątku	5 520 000,00	5 520 000,00	1 604 737	17 406,33	0,3	0,3	1,1
Wydatki ogółem, w tym:	79 960 459,00	79 960 459,00	86 974 492,62	77 158 947,38	96,5	96,5	88,7
bieżące	66 152 737,00	66 152 737,00	70 191 457,13	65 854 714,77	99,5	99,5	93,8
majątkowe	13 807 722,00	13 807 722,00	16 783 035,49	11 304 232,61	81,9	81,9	67,4
Wynik budżetu	-5 393 779,00	-5 393 779,00	-7 349 776,00	-6 275 251,73	-	-	-
Przychody	5 958 458,00	5 958 458,00	7 914 455,00	7 914 455,39	132,8	132,8	100,0
Rozchody	564 679,00	564 679,00	564 679,00	564 679,00	100,0	100,0	100,0

Wyszczególnienie	Projekt uchwały budżetowej na 2018 r.	Uchwała budżetowa	Plan na 31.12.2018 r.	Wykonanie	% 5:2	% 5:3	% 5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	81 361 394,00	81 361 394,00	94 841 714,30	85 250 489,10	104,8	104,8	89,9
bieżące	70 325 187,00	70 325 187,00	79 127 286,80	73 868 916,27	105,0	105,0	93,4
majątkowe	11 036 207,00	11 036 207,00	15 714 427,50	11 381 572,83	103,1	103,1	72,4
w tym: ze sprzedaży majątku	3 071 730,00	3 071 730,00	4 445 927,50	34 317,18	11,2	11,2	0,8
Wydatki ogółem, w tym:	83 983 390,00	84 849 929,00	96 972 717,64	85 792 644,42	102,2	101,1	88,5
bieżące	70 325 187,00	70 325 187,00	79 208 672,21	73 803 552,90	104,9	104,9	93,2
majątkowe	13 658 203,00	14 524 742,00	17 764 045,43	11 989 091,52	87,8	82,5	67,5
Wynik budżetu	-2 621 996,00	-3 488 535,00	-2 131 003,34	-542 155,32	-	-	-
Przychody	4 473 769,00	4 467 788,00	4 659 263,80	4 659 263,80	104,1	104,3	100,0
Rozchody	1 851 773,00	979 253,00	2 528 260,46	2 528 260,46	136,5	258,2	100,0

Wyszczególnienie	Projekt uchwały budżetowej na 2019 r.	Uchwała budżetowa	Plan na 31.12.2019 r.	Wykonanie na I kw. 2019 r.	% 5:2	% 5:3	% 5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	88 607 381,80	90 234 847,04	90 381 370,54	23 268 573,19	26,3	25,8	25,7
bieżące	80 132 060,80	81 759 526,04	81 906 049,54	23 117 006,03	28,8	28,3	28,2
majątkowe	8 475 321,00	8 475 321,00	8 475 321,00	151 567,16	1,8	1,8	1,8
w tym: ze sprzedaży majątku	1 800 000,00	1 800 000,00	1 800 000,00	1 567,16	0,1	0,1	0,1
Wydatki ogółem, w tym:	87 587 059,32	89 214 524,56	89 361 048,06	29 022 452,44	33,1	32,5	32,5
bieżące	67 211 668,37	78 678 889,41	78 825 412,91	20 276 984,95	30,2	25,8	25,7
majątkowe	10 535 635,15	10 535 635,15	10 535 635,15	8 745 467,49	83,0	83,0	83,0
Wynik budżetu	1 020 322,48	1 020 322,48	1 020 322,48	-5 753 879,25	-	-	-
Przychody	-	-	-	8 588 848,02	-	-	-
Rozchody	1 020 322,48	1 020 322,48	1 020 322,48	130 080,65	12,7	12,7	12,7

Z danych zawartych w tabelach wynika, że trafność planowania budżetu w Powiecie Kluczborskim w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku była szczególnie niska. W 2017 r., poziom wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku stanowił zaledwie 1,1% przyjętego planu, a w 2018 r. 0,8%. Również na dzień 31 marca 2019 r. poziom wykonanych dochodów z tego tytułu do dochodów planowanych był skrajnie niski, wyniósł 0,1%.

Na mechanizm planowania dochodów w budżecie Powiatu Kluczborskiego światło rzucają wyjaśnienia składane przez Skarbnika Powiatu na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 14 grudnia 2018 r.²⁴ Omawiając kwartalną informację o wykonaniu budżetu Powiatu za III kwartał 2018 r., Skarbnik podniósł m.in. „*Brak jest wykonania dochodów ze sprzedaży składników majątkowych, które zostały zaplanowane w budżecie jako środki na pokrycie wydatków majątkowych. Wydatki majątkowe były realizowane zgodnie z fakturami, natomiast dochodów na ten cel Powiat nie uzyskał ani też nie został pozyskany kredyt długoterminowy, który był zaplanowany w uchwale budżetowej na 2018 r. jako przychody na pokrycie wcześniej zaciągniętych zobowiązań.[...] co spowodowało zaciągnięcie kredytu w rachunku bieżącym. Stan na rachunku bieżącym na dzień 30 września br. wynosi ponad 11 mln. Do końca roku mamy obowiązek spłaty tej kwoty, tak, żeby tego kredytu nie było [...] Nie ma możliwości zbycia składników majątkowych, bo działki które mamy są to działki gruntowe, nie inwestycyjne. W planie zagospodarowania przestrzennego działki te, przy ul. Jagiellońskiej są przeznaczone na budownictwo socjalne. Znalezienie inwestora na taki cel graniczy z cudem. W przyszłości można zmienić plan zagospodarowania przestrzennego, choć taki wniosek do Gminy Kluczbork nie został złożony, bo działka ta, około 7 ha, została darowana przez Agencję Rolną pod warunkiem, że Powiat wybuduje tam właśnie budynki o charakterze socjalnym. Jeżeli działki zostałyby teraz sprzedane należałoby oddać Agencji pieniądze za działkę.*” Na pytanie radnego „czy osoby które opracowywały budżet na 2018 r. miały świadomość, że zbycie takiej działki, będzie się wiązać ze zwrotem pieniędzy ?” Skarbnik odpowiedział, „poprzedni Zarząd Powiatu miał tego świadomość, jednak Zarząd Powiatu sądził, że w ciągu

²⁴ Protokół Nr 1/2018 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 14 grudnia 2018 r.

roku w to miejsce znajdzie się inna forma pozyskania środków ze sprzedaży składników majątkowych. Były plany umorzenia udziałów w PKS.”

Powyższe wyjaśnienia wskazują dobitnie, iż dochody ze sprzedaży mienia były w budżecie Powiatu planowane nierzetelnie i wynikało to ze świadomych decyzji władz Powiatu.

Należy podkreślić także, że istnieją duże rozbieżności pomiędzy kwotami pierwotnie planowanymi w projekcie uchwały budżetowej, a ich ostatecznym wykonaniem. Wynika to częściowo ze specyfiki planowania budżetowego. Jednak w odniesieniu do rozchodów, zmiana ich wielkości wynikała również z błędów w planowaniu, które polegały na nieuwzględnieniu wszystkich spłat zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji przypadających na dany rok w projekcie budżetu i pierwotnej uchwale budżetowej.

Z zestawienia wielkości budżetowych wynika, że zarówno dochody jak i wydatki na przestrzeni lat sukcesywnie rosną.

7. Kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych

Rada Powiatu w Kluczborku podjęła **uchwałę nr III/32/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r.** w sprawie uchwalenia wieloletnia prognozy finansowej na lata 2019-2038, tj. na okres, na który zaciągnięto zobowiązania. Z objaśnień do WPF wynikało, że przy wyliczaniu dochodów bieżących na 2019 rok i na okres prognozy przyjęto realne dochody, które Powiat Kluczborski ma szansę wypracować, a na lata kolejne założono wzrost w związku nową perspektywą finansową programowania unijnego. Wzrost dochodów miał być wypracowywany przez jednostki organizacyjne Powiatu Kluczborskiego. Dochody miały pochodzić z najmu pomieszczeń, należnych Powiatowi dochodów z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, dotacji, opłat administracyjnych, udziałów w podatkach PIT i CIT oraz subwencji ogólnej. Wzrost części oświatowej subwencji założono w związku z naborem dwóch roczników młodzieży do szkół ponadgimnazjalnych, gdyż w jednym czasie trafią do szkół uczniowie kończący III klasę gimnazjum i VIII klasę szkoły podstawowej oraz prowadzony będzie nabór młodzieży zagranicznej.

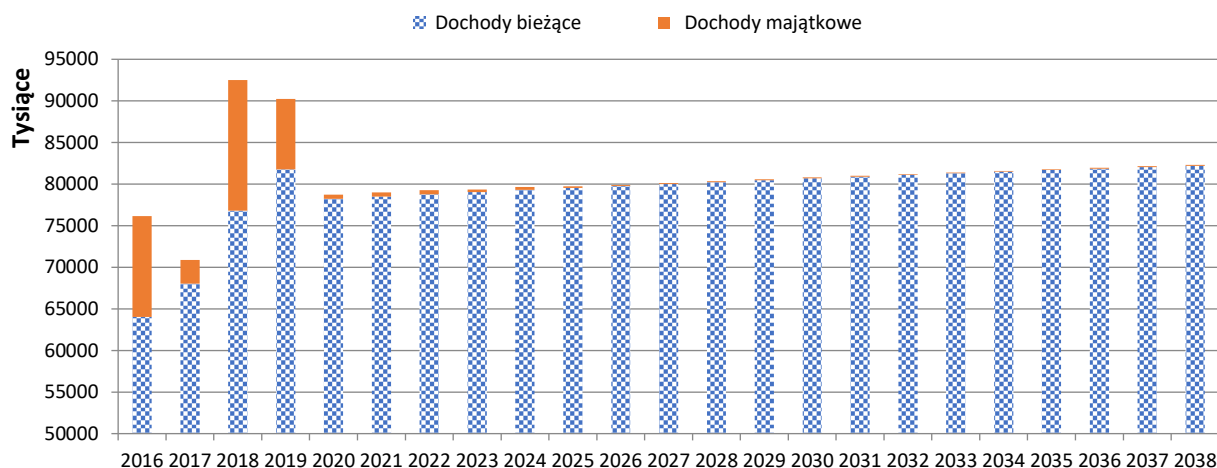
W ramach dochodów majątkowych w 2019 r. założono sprzedaż składników majątkowych:

- działki zabudowanej (budynki magazynowe), obręb Kluczbork o powierzchni 1,7784 ha,
- działki niezabudowanej przy ul. Jagiellońskiej o powierzchni 6,680 ha,
- lokalu mieszkalnego w Polanowicach,
- działki niezabudowanej w Bogacicy.

Z objaśnień do WPF wynikało, że wymienione składniki majątkowe były ujmowane w planie w latach poprzednich, ale nie udało się skutecznie pozyskać nabywcy. Kwoty dochodów ze zbycia tych nieruchomości wprowadzono z ostrożności poniżej ich wartości wynikających z operatów szacunkowych. Brak dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych w kolejnych latach będzie wynikał z faktu, iż pozostaną na stanie jedynie drobne składniki majątkowe, które nie zostały wycenione. W 2019 r. Powiat otrzyma dofinansowanie na kontynuowane zadania inwestycyjne związane z realizacją projektu niskiej emisji w ramach nowej perspektywy finansowania unijnego. W związku z powyższym od roku 2020 do roku 2028 zaplanowano dochody majątkowe na poziomie nieprzekraczającym 500 000,00 zł rocznie pochodzące z potencjalnych dotacji. Powiat - jak zaznaczono - nie ma możliwości

wypracowania dochodów z innych źródeł, które można by było wykorzystać jako wkład własny do projektów.

Kształtowanie się dochodów bieżących i majątkowych w latach 2016-2038 według uchwały WPF z 27 grudnia 2018 r. przedstawia poniższy wykres. Dane z lat 2016-2017 dotyczą wielkości wykonanych, natomiast dochody bieżące i majątkowe w roku 2018 Powiat wykazał w zawyżonych kwotach, faktyczne wykonanie tych dochodów było niższe.



Wydatki bieżące, które zaplanowano w 2019 roku z uwzględnieniem potrzeb złożonych przez wszystkie jednostki organizacyjne Powiatu Kluczborskiego przewyższają wydatki z 2018 roku. Wynika to m.in. z:

- realizacji od 2017 roku projektu „Realizacja strategii niskoemisyjnych na obszarze Subregionu Północnego Województwa Opolskiego projekt RPO WO 2014-2020”,
- ze wzrostu kosztów utrzymania szkół prowadzonych przez Powiat,
- ze wzrostu cen rynkowych,
- realizacji wielu projektów m.in. w Kluczborskim Inkubatorze Przedsiębiorczości i Zespole Szkół Ogólnokształcących,
- dodatkowych kosztów związanych z naborem od września 2019 r. do szkół podwójnego rocznika tj. dzieci z klasy III gimnazjum i VIII klasy szkoły podstawowej,
- wzrostu wydatków bieżących na obsługę długu (odsetek od kredytów, pożyczek i obligacji) po podpisaniu umowy na subrogację zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyemitowanych komunalnych papierów wartościowych, umowy nienazwanej na roboty budowlane zawartej w ramach PPP, która ze względu na jej długoterminowy charakter została zaliczona do długu. Jak wynika z objaśnień Powiatu, koszty finansowe obsługi tych umów znacznie przewyższają dotychczasowe koszty (obsługi długu), ale sytuacja finansowa Powiatu w 2018 roku spowodowała konieczność zawarcia umowy.

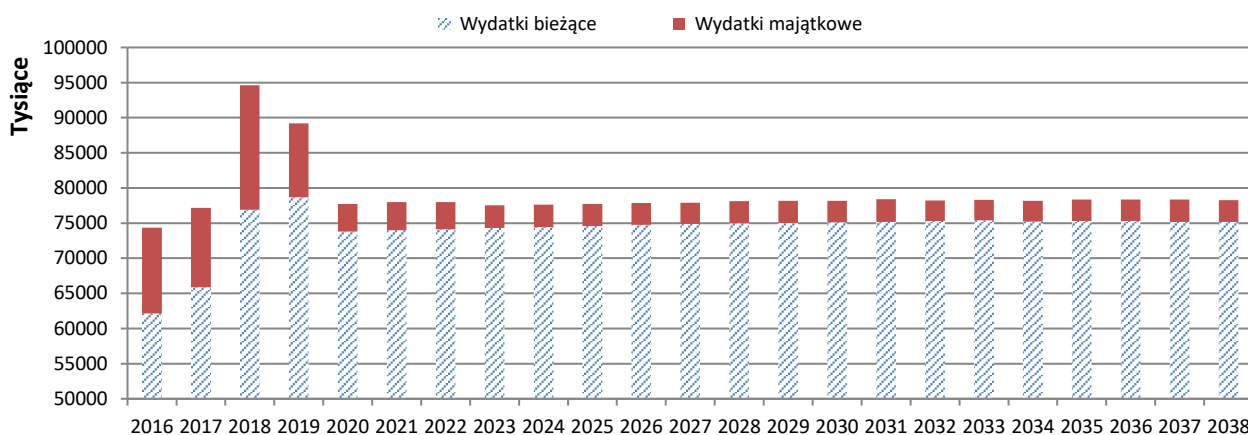
W przypadku wynagrodzeń i składek od nich naliczanych oraz wydatków związanych z funkcjonowaniem Powiatu, wzrost wydatków w kolejnych latach został wyliczony w oparciu o przewidywane zapotrzebowania. Powiat nie przewidział wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń, bo takie nie zostały udzielone.

W ramach wydatków majątkowych na 2019 r. (10 535 635,15 zł) zaplanowano wydatki inwestycyjne w kwocie zgodnej z harmonogramem spłat, które obejmują:

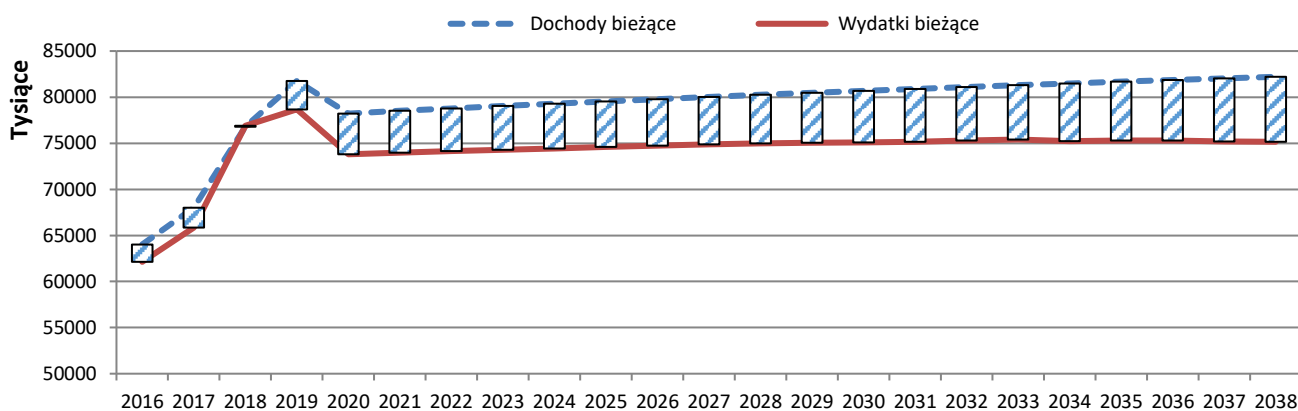
- depozyt gwarancyjny dotyczący nieruchomości przy ul. Konopnickiej 11 w Kluczborku,

- kaucję gwarancyjną nieruchomości przy ul. M. Curie Skłodowskiej w Kluczborku (budynek szpitala + grunt),
 - kaucję gwarancyjną nieruchomości przy ul. Sienkiewicza w Kluczborku (budynek POR + grunt),
 - E- usługi cyfrowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych województwa opolskiego,
 - zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej Powiatu Kluczborskiego,
 - wydatki na inwestycje, których realizacja nie została ukończona w 2018 roku oraz wydatki z tytułu realizacji przez Powiat projektu niskiej emisji dla regionu północnego województwa opolskiego, który realizowany jest od 2017 do 2019 roku.
- Plan wydatków na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego wyniósł 143 476,00 zł.

Kształtowanie się wydatków bieżących i majątkowych w latach 2016-2038 według uchwały WPF z 27 grudnia 2018 r. przedstawia poniższy wykres.



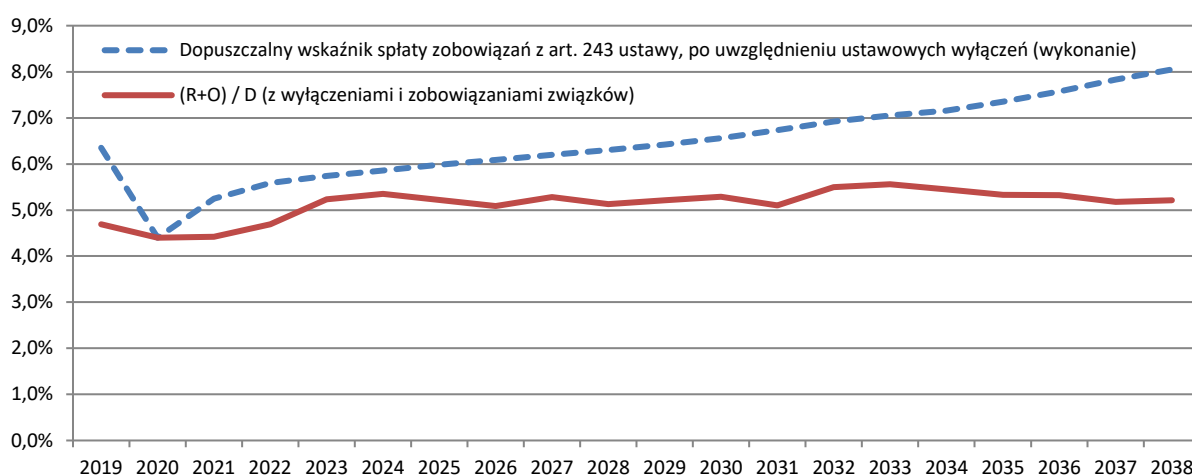
Planowany w uchwale wynik budżetu Powiatu Kluczborskiego na koniec 2019 r. to nadwyżka budżetu w kwocie 1 020 322,48 zł, która miała być przeznaczona na pokrycie spłat wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynkach krajowych. Planowany wynik bieżący na koniec 2019 r. miał stanowić kwotę 3 080 636,63 zł. Na poniższym wykresie przedstawiono kształtowanie się wyniku operacyjnego w latach 2016-2038 według danych z WPF.



W pierwotnie uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej w 2019 roku nie zaplanowano przychodów budżetu z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym, a planowane rozchody wynieść miały 1 020 322,48 zł.

Zadłużenie Powiatu w roku 2019 z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, subrogacji określono na kwotę 52 503 312,52 zł. Ponadto wskazano, że Powiat posiada zobowiązania z tytułu zawartych umów leasingu na nieruchomościach w kwocie 15 207 456,05 zł. Jak wynika z objaśnień do uchwały WPF zadłużenie Powiatu miało wynieść 67 710 768,57 zł, co stanowi 76% planowanych dochodów.

Wskaźnik spłaty zobowiązań z art. 243 ufp obliczony na podstawie WPF z 27 grudnia 2018 r. przedstawiono na poniższym wykresie oraz w tabeli. Powiat Kluczborski nie współtworzy związku JST, w związku z tym do wskaźnika spłaty zobowiązań w danym roku budżetowym nie podlega doliczeniu żadna kwota na podstawie art. 244 ustawy o finansach publicznych.



Nazwa	Pozycja w WPF	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.
Wskaźnik [R+O] / [D] (ze związkami i z wyłączeniami)	9.4	4,69%	4,40%	4,42%	4,69%	5,23%	5,35%	5,22%	5,09%	5,28%	5,13%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kwartał)	9.6	6,35%	4,40%	5,25%	5,59%	5,74%	5,86%	5,98%	6,09%	6,20%	6,30%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie*)	9.6.1	6,35%	4,40%	5,25%	-	-	-	-	-	-	-
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (plan 3 kwartał)	Różnica 9.6-9.4	1,66	0,00	0,83	0,90	0,51	0,51	0,76	1,00	0,92	1,17
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (wykonanie*)	Różnica 9.6.1-9.4	1,66	0,00	0,83	-	-	-	-	-	-	-

Nazwa	Pozycja w WPF	2029 r.	2030 r.	2031 r.	2032 r.	2033 r.	2034 r.	2035 r.	2036 r.	2037 r.	2038 r.
Wskaźnik [R+O] / [D] (ze związkami i z wyłączeniami)	9.4	5,21%	5,29%	5,10%	5,50%	5,56%	5,45%	5,33%	5,32%	5,18%	5,21%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kwartał)	9.6	6,42%	6,56%	6,73%	6,92%	7,05%	7,16%	7,35%	7,57%	7,83%	8,05%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie*)	9.6.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (plan 3 kwartał)	Różnica 9.6-9.4	1,21	1,27	1,63	1,42	1,49	1,71	2,02	2,25	2,65	2,84
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (wykonanie*)	Różnica 9.6.1-9.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

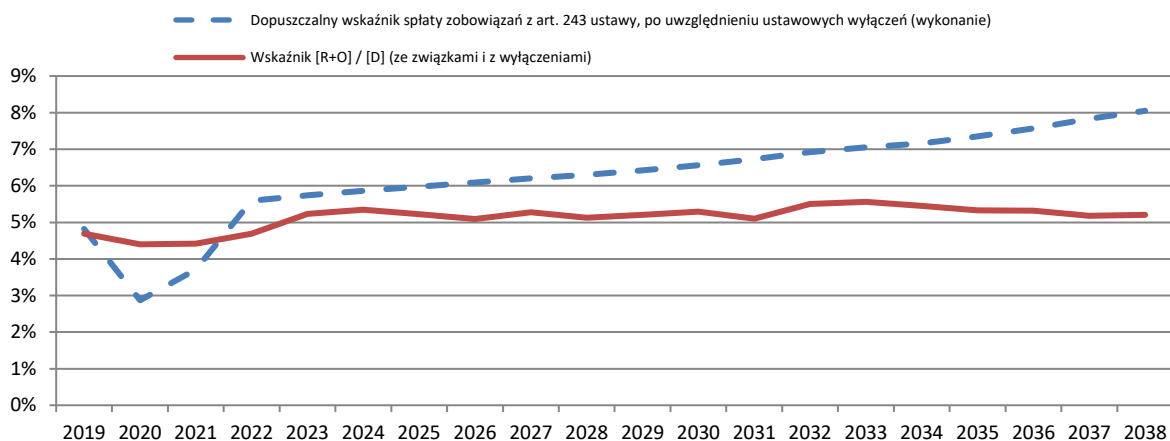
* W uchwale WPF podejmowanej w 2018 r. Rada Powiatu przyjęła, że przewidywane wykonanie roku 2018 będzie w pełni pokrywało się z planem na III kwartał 2018 r.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Radę Powiatu w Kluczborku art. 243 ustawy o finansach publicznych jest spełniony we wszystkich latach prognozy. Jak pokazują dane liczbowe, różnica między prawą i lewą stroną wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi 0 w roku 2020, co oznacza brak możliwości zwiększania wydatków przy założeniu pełnej realizacji dochodów Powiatu i stanowi zagrożenie dla j.s.t. nieuchwalenia budżetu. Niewielka różnica między prawą i lewą stroną wskaźnika – 0,51 punktu procentowego przypada na lata 2023-2024; niska jest również w 2025 r. – 0,76 punktu procentowego, w 2021 r. – 0,83 punktu procentowego, w 2022 r. – 0,90 punktu procentowego i 2027 r. – 0,92 punktu procentowego.

Podjęta przez Powiat Kluczborski w dniu 27 grudnia 2018 r. **uchwała III/32/2018** w sprawie uchwalenia WPF **została unieważniona przez Kolegium Izby** (Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr [4/8/2019](#) z dnia 23 stycznia 2019 r.) ze względu na brak realizacyjności. Jak pokazują dane liczbowe ujęte w poniższej tabeli, do wyliczenia wskaźnika z art. 243 ufp jednostka przyjęła korzystne dla niej dane dotyczące wykonania roku 2018, które w znacznym stopniu odbiegają od rzeczywistych danych ujętych w sprawozdaniach budżetowych za IV kwartał 2018 r.

Zgodność kwot ujętych w WPF i sprawozdaniach o dochodach i wydatkach za 2018 r.	Wykonanie wg sprawozdań za 2018 r.	Kwota przewidywanego wykonania roku 2018 ujęta w WPF	Kwota zawyżenia dochodów/wydatków w WPF (3-2)	Zawyżenie w % (3/2)
1	2	3	4	5
dochodów ogółem [WPF poz. 1]	85 250 489,10	92 510 461,64	7 259 972,54	108,5
dochodów bieżących [WPF poz. 1.1]	73 868 916,27	76 796 034,14	2 927 117,87	104,0
dochodów ze sprzedaży majątku [WPF poz. 1.2.1]	34 317,18	4 445 927,50	4 411 610,32	12 955,4
wydatków bieżących [WPF poz. 2.1]	73 803 552,90	76 877 839,92	3 074 287,02	104,2
wydatków ogółem [WPF poz. 2]	85 792 644,42	94 641 464,98	8 848 820,56	110,3

W największym stopniu zawyżone zostały w WPF dochody ze sprzedaży majątku, których nie udało się Powiatowi uzyskać w 2018 roku. Przyjęcie prawidłowych danych w uchwalanej WPF spowodowałoby niespełnienie art. 243 ufp w latach 2020 i 2021, co zaprezentowano na kolejnym wykresie i w tabeli.



Nazwa	Pozycja w WPF	2019 r.	2020 r.	2021 r.
Wskaźnik [R+O] / [D] (ze związkami i z wyłączeniami)	9.4	4,69%	4,40%	4,42%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kwartał)	9.6	6,35%	4,40%	5,25%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie)	9.6.1	4,82%	2,87%	3,71%
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (plan 3 kwartał)	Różnica 9.6-9.4	1,66%	0,00%	0,83%
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (wykonanie)	Różnica 9.6.1-9.4	0,13%	-1,53%	-0,71%

W związku z unieważnieniem pierwotnego WPF przez Kolegium Izby, Rada Powiatu w Kluczborku podjęła **nową uchwałę nr VI/59/2019 z dnia 16 maja 2019 r.** w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, która między innymi wydłużyła okres prognozy do 2039 roku. Jak wynika z objaśnień do uchwały Rady Powiatu zasadnicze zmiany dotyczyły:

- harmonogramu spłaty zobowiązań Powiatu,
- wprowadzenia pożyczki z budżetu państwa po stronie przychodów,
- urealnienia kwot dochodów i wydatków zgodnie z założeniami programu naprawczego.

Ponadto dodatkowo w kwocie długu ujęto zobowiązania z tytułu wszystkich umów leasingowych, których wcześniej nie uwzględniano.

W poniższej tabeli przedstawiono porównanie w latach 2019-2021 podstawowych wielkości budżetowych Powiatu Kluczborskiego wynikających z uchwał WPF z 27 grudnia 2018 r. i 16 maja 2019 r.

WPF	2019 r.			2020 r.			2021 r.		
	Kwota przed zmianą	Kwota zmiany wg WPF z 16.05.2019 r.	Kwota po zmianach	Kwota przed zmianą	Kwota zmiany wg WPF z 16.05.2019 r.	Kwota po zmianach	Kwota przed zmianą	Kwota zmiany wg WPF z 16.05.2019 r.	Kwota po zmianach
	(w zł)			(w zł)			(w zł)		
Dochody ogółem	90 234 847	-9 817 603	80 417 244	78 728 989	1 953 011	80 682 000	79 010 613	4 216 387	83 227 000
Dochody bieżące	81 759 526	-2 785 319	78 974 207	78 228 989	1 953 011	80 182 000	78 510 613	4 216 387	82 727 000
Dochody majątkowe	8 475 321	-7 032 284	1 443 037	500 000	0	500 000	500 000	0	500 000
Dochody ze sprzed. majątku	1 800 000	-1 250 000	550 000	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	89 214 525	8 128 888	97 343 413	77 708 667	4 053 011	81 761 678	77 990 291	4 716 387	82 706 678
Wydatki bieżące	78 678 889	3 017 785	81 696 674	73 811 731	4 209 089	78 020 820	73 978 664	5 686 151	79 664 815
Wydatki na obsługę długu	3 211 848	424 452	3 636 300	2 441 699	-482 799	1 958 900	2 470 075	-474 575	1 995 500
Wydatki majątkowe	10 535 635	5 111 103	15 646 739	3 896 936	-156 078	3 740 858	4 011 627	-969 764	3 041 863
Wynik budżetu	1 020 322	-17 946 491	-16 926 169	1 020 322	-2 100 000	-1 079 678	1 020 322	-500 000	520 322
Wynik operacyjny	3 080 637	-5 803 104	-2 722 467	4 417 258	-2 256 078	2 161 180	4 531 949	-1 469 764	3 062 185
Przychody	0	62 461 848	62 461 848	0	1 600 000	1 600 000	0	0	0
Rozchody	1 020 322	44 515 357	45 535 679	1 020 322	-500 000	520 322	1 020 322	-500 000	520 322
Kwota długu	52 503 313	29 395 578	81 898 891	51 221 766	28 585 247	79 807 013	49 940 220	26 177 516	76 117 736
Wydatki zmniejszające dług	261 224	8 399 113	8 660 337	261 224	2 910 331	3 171 555	261 224	2 907 731	3 168 955

Wprowadzone zmiany w wieloletniej prognozie finansowej z 16 maja 2019 r. dotyczące roku 2019 związane z urealnieniem kwoty dochodów (zmniejszenie o 9,8 mln zł) i wydatków ogółem (zwiększenie o 8,1 mln zł) spowodowały, że planowana wcześniej nadwyżka budżetowa w wysokości 1 020 322 zł została zastąpiona deficytem budżetowym w kwocie 16 926 169 zł, który ma zostać pokryty przychodami zwrotnymi z tytułu pożyczki z budżetu państwa. Jednostka zaplanowała przychody z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 60 873 000 zł oraz rozchody z tytułu spłaty kredytów i pożyczek w kwocie 45 535 679 zł. Zmiany w zakresie dochodów bieżących i wydatków bieżących wpłynęły na wielkość wyniku operacyjnego, który z planowanej nadwyżki budżetowej w wysokości 3 080 637 zł stał się deficytem operacyjnym w kwocie 2 722 467 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również ujęcie w kwocie długu zobowiązań z tytułu wszystkich umów leasingu, planowana na koniec roku 2019 kwota długu ma wynieść 81 898 891 zł.

Dokonane zmiany dotyczą także pozostałych wielkości branych pod uwagę przy wyliczaniu wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W szczególności należy zauważyć zmniejszenie planowanych dochodów ze sprzedaży mienia z kwoty 1 800 000 zł do 550 000 zł.

W kolejnych latach największych kwotowo zmian dokonano w obszarze długu oraz wydatków bieżących. Urealnienie wydatków bieżących w latach 2020-2021 wpłynęło na obniżenie nadwyżki operacyjnej.

Po urealnieniu danych w WPF wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest niespełniony w latach 2019-2022, a w roku 2019 naruszony jest art. 242 ustawy o finansach publicznych. W poniższych dwóch tabelach zaprezentowano kształtowanie się wskaźnika z art. 242 i 243 cyt. wyżej ustawy.

Kształtowanie się wskaźnika z art. 242 ufp po zmianie uchwały WPF z 16.05.2019 r.	Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	Różnica między dochodami bieżącymi skorygowanymi o środki z nadwyżki budżetowej lub z wolnych środków, a wydatkami bieżącymi
2019 r.	-2 722 467,35	-1 133 619,33
2020 r.	2 161 180,40	2 161 180,40
2021 r.	3 062 185,30	3 062 185,30
2022 r.	3 234 300,00	3 234 300,00

Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ufp po zmianie uchwały WPF z 16.05.2019 r.	Pozycja w WPF	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.
Wskaźnik [R+O] / [D] (ze związkami i z wyłączeniami)	9.4	61,15%	3,07%	3,02%	2,78%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kwartał)	9.6	6,35%	1,70%	1,57%	1,22%
Średnia z art. 243 ustawy, z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie)	9.6.1	4,82%	0,17%	0,03%	1,22%
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (plan 3 kwartał)	Różnica 9.6-9.4	-54,80%	-1,37%	-1,45%	-1,56%
		NIE	NIE	NIE	NIE
Różnica Prawa strona wzoru - Lewa strona wzoru (wykonanie)	Różnica 9.6.1-9.4	-56,33%	-2,90%	-2,99%	-1,56%
		NIE	NIE	NIE	NIE

Zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych „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”.

Podkreślić należy, że Powiat może nie spełniać w latach 2019-2022 ustawowych relacji wyłącznie z uwagi na realizację programu postępowania naprawczego obejmującego udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Powyższy program został zaopiniowany pozytywnie z zastrzeżeniami przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uchwałą nr [89/2019](#) z dnia 23 kwietnia 2019 r.

Rada Powiatu w Kluczborku dokonała w dniu 26 czerwca 2019 r. uchwałą nr VIII/76/2019 kolejnej zmiany WPF, w której dostosowano wielkości dochodów i wydatków w 2019 r. do wielkości ujętych w zmienionej uchwale budżetowej. Zmiany w zakresie dochodów i wydatków obejmowały: zmniejszenie dochodów bieżących o 249 261,40 zł, zwiększenie dochodów majątkowych o 505 716,00 zł oraz zmniejszenie wydatków bieżących o 81 594,40 zł i zwiększenie wydatków majątkowych o 338 049,00 zł. W konsekwencji deficyt operacyjny zwiększył się z kwoty 2 722 467 zł do kwoty 2 890 134 zł.

Na podstawie aktualnie obowiązującej uchwały WPF z dnia 26 czerwca 2019 r. w okresie realizacji programu postępowania naprawczego kształtowanie się art. 243 ufp w latach 2019-2039 przedstawiono na wykresie.



Jakkolwiek w latach 2023-2039 wskaźnik ten jest spełniony wskazać należy, że różnica między jego prawą i lewą stroną jest niewielka bowiem w całym okresie prognozy nie przekracza 0,25 punktu procentowego. W tej sytuacji nawet nieznaczne niewykonanie kwot zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej w zakresie wielkości wpływających na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie mogło skutkować niespełnieniem przez Powiat tego wskaźnika co w konsekwencji może stanowić realne zagrożenie nieuchwalenia budżetu w kolejnych latach.

8. Podsumowanie

Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, raport o stanie gospodarki finansowej sformułowano w oparciu o wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej Izby, w celu wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

W świetle przedstawionych materiałów, Powiat Kluczborski znajduje się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Jest ona związana przede wszystkim z wysokim zadłużeniem zarówno w kwotach nominalnych, jak i w relacji do osiągniętych dochodów. Znaczący problem dla Powiatu stanowią koszty obsługi zadłużenia, które oparte są o marżę w wysokości 3,5%. Powiat obecnie nie ma zdolności do wypracowywania nadwyżki operacyjnej na poziomie zabezpieczającym spłatę zadłużenia zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Powiat nie posiada również istotnego mienia, które mogłoby zostać zbyte w celu sfinansowania przedterminowej spłaty zadłużenia.

Przyczynami złej sytuacji finansowej Powiatu były nadmierne wydatki w latach poprzednich, nieznajdujące pokrycia w osiągniętych dochodach. Ostateczne załamanie finansów Powiatu nastąpiło w roku 2018, kiedy to poprzedni Zarząd Powiatu nie mogąc spełnić wymogów prawnych dotyczących obsługi długu zdecydował o zawarciu umów subrogacji na niekorzystnych warunkach, przy czym ich ocena jako „niekorzystne” została zawarta we własnych dokumentach tegoż Zarządu. Okoliczności zawarcia umów subrogacji były przedmiotem kontroli kompleksowej i ostatecznie skutkowały złożeniem zawiadomienia do organów ścigania o popełnieniu przestępstwa w tym zakresie przez poprzedni Zarząd.

Decyzje o kontynuowaniu inwestycji i zwiększaniu zadłużenia Powiatu były podejmowane przez organy Powiatu mimo uwag i zastrzeżeń formułowanych w latach poprzednich przez Składy Orzekające RIO w opiniach o projektach dokumentów finansowych (budżetu czy wieloletniej prognozy finansowej). Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wielokrotnie wskazywały w uwagach m.in. na ryzyko niewykonania dochodów ze sprzedaży mienia czy niepozyskania finansowania na korzystnych warunkach, a także na niedostateczną wielkość nadwyżki operacyjnej. Analiza planowania budżetowego w latach 2016 - 2019 może skłaniać do wniosku, że wielkości budżetowe, a w szczególności dochody ze sprzedaży mienia, były planowane nierzetelnie. Również sprawozdania opisowe z wykonania budżetu sporządzane były niejednokrotnie w sposób utrudniający rzetelną ocenę wykonania budżetu Powiatu.

Podkreślić należy, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu od lat prowadzi monitoring zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego poprzez sporządzanie opracowań dotyczących:

- analiz ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego za poszczególne lata z uwzględnieniem art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- analiz sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących wystąpieniem do Kolegium Izby o podjęcie uchwały

w sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Opracowania te zamieszczone są na stronie internetowej Izby. Ponadto analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego wysyłane były do jednostek, które znalazły się w obszarze zagrożeń w poszczególnych latach. Powiat Kluczborski występował wśród jednostek o zwiększonym ryzyku zagrożeń od lat. Również w pismach skierowanych do Ministerstwa Finansów w sprawie prognozowania kwot pożyczek udzielanych z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego na poszczególne lata Izba wskazywała na możliwość wystąpienia w przyszłości Powiatu Kluczborskiego o pożyczkę z budżetu państwa.

Działania nadzorcze podjęte przez Kolegium Izby w 2019 roku doprowadziły do podjęcia przez organy Powiatu działań naprawczych, które zaowocowały uchwaleniem Programu Postępowania Naprawczego Powiatu Kluczborskiego. Jego konsekwentna realizacja, w tym skuteczne prowadzenie działań oszczędnościowych, a także pozyskanie pożyczki z budżetu państwa mogą w perspektywie kilku lat doprowadzić do uzdrowienia sytuacji finansowej Powiatu.