



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.010.02.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Iwona Gołębiewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/87/2017 z dnia 16.05.2017 r. i nr LSZ/107/2017 z dnia 09.06.2017 r. 2. Krystyna Czerniak-Makowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/102/2017 z dnia 30.05.2017 r. i nr LSZ/108/2017 z dnia 09.06.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-7)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim ² ul. Wolińska 7b, 22-400 Kamień Pomorski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Malec Starosta Kamieński ³ od 19.12.2014 r., wcześniej od 11.02.2011 r. Starostą była Beata Kiryłuk. Poprzednio od 15.12.2006 r. Starostą był Paweł Czapkin (który w latach 2002-2006 pełnił funkcję Wicestarosty Powiatu Kamieńskiego). (dowód: akta kontroli str. 9-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Powiatu Kamieńskiego w latach 2014-2016⁵ w zakresie przygotowania, wdrożenia i skuteczności programu postępowania naprawczego⁶ oraz wykorzystania pożyczki udzielonej z budżetu państwa.

W ocenie NIK bezpośredni wpływ na pogorszenie sytuacji finansowej Powiatu Kamieńskiego⁷ miał długotrwały i kosztowny proces likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Powiat dopiero w 2014 r. dokonał przejęcia i spłaty zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Kamieniu Pomorskim⁸, postawionego w stan likwidacji z dniem 01.01.2002 r. oraz Samodzielnego Publicznego Szpitala Powiatowego im. Heliodora Święcickiego w Kamieniu Pomorskim⁹, likwidowanego od 27.04.2005 r.

Łączne koszty procesu likwidacji tych zakładów, obciążające budżet Powiatu w latach 2002-2013, wyniosły 17.868.336 zł, w tym wydatki w wysokości 11.818.289 zł – w ocenie NIK - zostały poniesione nieefektywnie, z naruszeniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

¹ Dalej: NIK.

² Dalej: Starostwo.

³ Dalej: Starosta.

⁴ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Okres objęty kontrolą: lata 2012-2016 oraz okres późniejszy i wcześniejszy, jeżeli miał związek z przedmiotem kontroli.

⁶ Dalej: program naprawczy lub program.

⁷ Dalej: Powiat.

⁸ Dalej: SPZZOZ, który został przejęty przez Powiat jako szpital powiatowy z dniem 01.01.1999 r. w wyniku reformy administracyjnej RP.

⁹ Dalej: SPSP, który został utworzony przez Powiat na bazie SPZZOZ z dniem 02.12.2002 r.

o finansach publicznych¹⁰. Wydatki te obejmowały przekazane likwidowanym szpitalom środki w wysokości 10.226.227 zł na pokrycie ujemnego wyniku finansowego i finansowanie zobowiązań krótkoterminowych¹¹ oraz wydatki na obsługę kredytów zaciągniętych na sfinansowanie ich likwidacji na łączną kwotę 1.592.062 zł.

Pozostałe koszty likwidacji szpitali dotyczyły spłaty z budżetu Powiatu w latach 2004-2013 rat kredytów na łączną kwotę 4.772.141 zł, zaciągniętych przez Powiat (w latach 2003-2011) na finansowanie likwidacji SPZZOZ i SPSP, a także umorzenia przez Zarząd Powiatu należności z tytułu pożyczek udzielonych przez Powiat likwidowanym zakładom na kwotę 1.277.906 zł¹².

W ocenie NIK wyrażanie zgody Powiatu, jako organu założycielskiego, na przedłużanie terminu zakończenia likwidacji SPZZOZ i SPSP oraz finansowanie tego procesu z budżetu Powiatu było działaniem niegospodarnym. Mimo znaczącej pomocy finansowej, udzielonej przez Powiat, zobowiązania likwidowanych SPZZOZ i SPSP na koniec 2013 r. wynosiły odpowiednio 3.594.884 zł i 4.598.627 zł (łącznie 8.193.511 zł)¹³. Natomiast zobowiązania długoterminowe Powiatu z tytułu kredytów zaciągniętych na sfinansowanie procesu likwidacji tych zakładów na koniec 2013 r. wynosiły 3.021.072 zł.

Skutkiem zaplanowania dopiero na 2014 r. przejęcia i spłaty przez Powiat długów likwidowanych zakładów było naruszenie zasad gospodarki finansowej, określonych przepisami art. 242-243 ufp. W konsekwencji w 2014 r. konieczne było przystąpienie do opracowania i realizacji programu naprawczego Powiatu, a jedyną możliwością spłaty przejętych długów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej było wystąpienie o udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

Program naprawczy został przyjęty prawidłowo w 2014 r., na okres kolejnych 3 lat i odpowiadał wymogom określonym w art. 240a ust. 3 ufp. W latach tych Powiat zrealizował wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia naprawcze, w tym dotyczące spłaty długów SPZZOZ i SPSP. Środki z budżetu państwa przekazane przez Ministerstwo Finansów zostały wykorzystane w sposób określony w umowie pożyczki, tj. na pokrycie zobowiązań publicznoprawnych 3.140.885 zł i zobowiązań cywilnoprawnych 1.166.181 zł (łącznie 4.307.066 zł¹⁴), w całości pokrywając uzgodnione z wierzycielami zadłużenie obu szpitali. W okresie realizacji programu Powiat samodzielnie uchwalał kolejne budżety i wieloletnie prognozy finansowe¹⁵.

Podjęte działania naprawcze przyniosły efekty finansowe w kwocie 6.928.216 zł, wyższej o 309.027 zł niż zaplanowano, mimo że w realizacji 2 z 6 przedsięwzięć nie osiągnięto zaplanowanych oszczędności (65.454 zł). Realizacja przedsięwzięć naprawczych przebiegała zgodnie z harmonogramem, poza dwoma przypadkami, które nie miały negatywnego wpływu na oczekiwane efekty finansowe. W okresie realizacji programu Powiat przestrzegał ustawowych ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 pkt 1-4 i 6 oraz ust. 6 ufp.

W ocenie NIK realizacja programu naprawczego była skuteczna, efektywna i wpłynęła na poprawę indywidualnego wskaźnika zadłużenia¹⁶, o którym mowa w art. 243 ufp oraz relacji określonych w art. 242 tej ustawy. W 2014 r. IWZ wyniósł

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.; dalej: ufp.

¹¹ Z tego: 10.119.051 zł SPZZOZ (w latach 2002-2013) i 107.176 zł SPSP (w latach 2012-2013).

¹² Z tego: w 2011 r. na kwotę 857.906 zł należności od SPZZOZ oraz w 2014 r. na kwotę 420.000 zł należności od SPSP.

¹³ Zobowiązania SPZZOZ (likwidowanego od 1.01.2002 r.) na koniec 2002 r. wynosiły 8.465.970 zł, a SPSP (likwidowanego od 27.04.2005 r.) na koniec 2005 r. wynosiły 3.407.383 zł.

¹⁴ W tym: na spłatę zobowiązań przejętych po SPSP – 3.397.483 zł i po SPZZOZ – 909.583 zł.

¹⁵ Dalej: WPF.

¹⁶ Dalej: IWZ.

4,19% przy dopuszczalnym 4,02%. W kolejnych latach realizacji programu, mimo wzrostu IWZ, różnica między wskaźnikiem osiągniętym, a dopuszczalnym wyraźnie malała: z 2,18 punktu procentowego w 2015 r. do 1,85 - w 2016 r. W uchwale budżetowej na 2017 r. (po zmianach, według stanu na dzień 30.06.) IWZ określono na poziomie 4,41%, przy dopuszczalnym 5,19%, mimo że w WPF na lata 2017-2025 założono, że będzie wyższy od dopuszczalnego¹⁷ (o 0,79 punktu procentowego). Relacja określona w art. 242 ust. 1 ufp nie została spełniona w uchwale budżetowej na 2014 r. Planowane wydatki bieżące przewyższały o 7.721.835 zł planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jednakże w kolejnych latach realizacji programu naprawczego (2015-2016) oraz w uchwale budżetowej na 2017 r. wymóg zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących został spełniony.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły okresu poprzedzającego uchwalenie programu naprawczego i nie miały wpływu na ocenę jego realizacji przez Powiat. Polegały one na nieefektywnym i niegospodarnym finansowaniu z budżetu Powiatu (w latach 2002-2013) procesu likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a także na wykazywaniu w sprawozdaniu Rb-NDS (o nadwyżce/deficycie) w każdym roku z lat 2011-2013 (tj. w okresie trzech lat poprzedzających uchwalenie programu) zawyżonego poziomu przychodów (w pozycji „inne źródła”) o kwoty dotyczące środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (a w 2011 r. także gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym), odpowiednio o: 310.615 zł, 308.494 zł i 381.666 zł, co było niezgodne z art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp oraz instrukcją sporządzania tego sprawozdania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność przygotowania programu naprawczego, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu Kamieńskiego.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Program naprawczy Powiatu Kamieńskiego na lata 2014-2016 został uchwalony przez Radę Powiatu w Kamieniu Pomorskim¹⁸ w dniu 22.01.2014 r.¹⁹ w związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu na 2014 r. i zmiany WPF na lata 2014-2028 zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 i art. 243 ufp. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie²⁰, pismem z dnia 9.01.2014 r., poinformował Przewodniczącego Rady Powiatu, że - w ocenie Kolegium RIO - w Powiecie Kamieńskim zachodzi obawa co do możliwości uchwalenia budżetu oraz WPF ze względu na zagrożenie naruszenia zasad określonych w art. 242 i 243 ufp. Kolegium RIO, na podstawie art. 240a ufp, wezwało Powiat do opracowania i uchwalenia programu naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od otrzymania wezwania (które wpłynęło do Biura Rady i Zarządu Powiatu w dniu 13.01.2014 r.)²¹. Natomiast w ramach działalności opiniodawczej w dniu 4.12.2013 r. Skład Orzekający RIO negatywnie zaopiniował projekty uchwał dotyczących uchwalenia budżetu na 2014 r. i zmiany WPF na lata 2014-2028, z uwagi na niezachowanie relacji z art. 242 oraz art. 243

¹⁷ Uchwała Nr XX/130/2017 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 7.02.2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIX/120/2016 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 22.12.2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Kamieńskiego na lata 2017-2025.

¹⁸ Dalej: Rada Powiatu.

¹⁹ Uchwałą Nr XXX/242/2014.

²⁰ Dalej: RIO lub Izba.

²¹ O ile Powiat nie będzie w stanie uchwalić budżetu na 2014 r. i WPF spełniających wymogi przepisów art. 242 i art. 243 ufp.

ufp²². Skład Orzekający stwierdził, że Powiat nie może uchwalić budżetu na 2014 r., ponieważ planowano wydatki bieżące (53.546.041 zł) wyższe od planowanych dochodów bieżących (44.966.841 zł), a nie planowano nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków. W 2014 r. wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań do dochodów ogółem wyniósł 4,91% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,09% (relacja ta nie była również spełniona w latach 2015-2018). Planowane zadłużenie Powiatu na koniec 2014 r. na kwotę 27.065.200 zł stanowiło 58,58% planowanych dochodów ogółem. W porównaniu do stanu zobowiązań długoterminowych Powiatu na koniec 2013 r., wynoszącego 19.355.800 zł, zaplanowany wzrost zadłużenia o 7.709.400 zł był związany z planowanym przejściem i spłatą w 2014 r. zobowiązań SPZZOZ w likwidacji²³ oraz SPSP w likwidacji²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 15-15a, 20-22, 29-34, 65-104, 154-159, 197-198)

RIO nie ustalała budżetu Powiatu w latach 2014-2016, tj. w okresie realizacji programu naprawczego. Natomiast organ nadzoru wydał rozstrzygnięcia nadzorcze w przypadku uchwał Rady Powiatu w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kamieńskiego na rok 2014²⁵ oraz w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Kamieńskiego na lata 2014-2028²⁶. Kolegium RIO stwierdziło w dniu 12.02.2014 r., że Rada Powiatu podejmując w dniu 31.01.2014 r. uchwałę budżetową na 2014 r. bez pozytywnej opinii RIO o programie naprawczym naruszyła przepisy art. 240a ust. 4 ufp, a w uchwale w sprawie zmiany WPF na lata 2014-2028 nie zostały spełnione wymogi art. 242 i art. 243 ufp. Jednocześnie Kolegium przyjęło, że naruszenie prawa związane z podjęciem przez Radę Powiatu ww. uchwał w warunkach braku posiadania pozytywnej opinii Izby o programie naprawczym ma charakter nieistotny, ponieważ Skład Orzekający RIO w dniu 12.02.2014 r. wydał pozytywną opinię o tym programie (po rozpatrzeniu w tym samym dniu skargi Klubu Radnych „Koalicja Samorządowa” Rady Powiatu, złożonej do RIO w dniu 28.01.2014 r. na uchwałę Rady Powiatu z dnia 22.01.2014 r. w sprawie uchwalenia programu naprawczego).

(dowód: akta kontroli str. 15-15a, 161-164, 175-177)

1.2. W latach 2011-2013, tj. w okresie trzech lat poprzedzających przyjęcie programu naprawczego, wykonane dochody ogółem wyniosły odpowiednio: 45.766.457 zł, 45.490.010 zł, 48.114.233 zł, a wykonane wydatki ogółem odpowiednio: 46.637.374 zł, 43.986.042 zł, 45.309.974 zł. W tych latach wykonane wydatki bieżące wynoszące odpowiednio: 42.595.512 zł, 42.553.948 zł i 43.312.693 zł nie przekraczały wykonanych dochodów bieżących Powiatu, odpowiednio w wysokości: 43.807.310 zł, 43.780.276 zł i 45.461.320 zł (powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki), zgodnie z zasadą określoną w art. 242 ust. 2 ufp. W strukturze dochodów Powiatu ok. 67% stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa (subwencje, dotacje celowe na zadania bieżące). Spośród dochodów własnych wynoszących ok. 29% dochodów ogółem, opłaty pobierane przez Powiat stanowiły ok. 5% jego dochodów ogółem, co ograniczało możliwości w zakresie znaczącego zwiększenia dochodów. Wydatki bieżące stanowiły blisko 91% w 2011 r. i ok. 96% w latach 2012-2013 wydatków ogółem, z tego średnio 49% poniesiono na wynagrodzenia i pochodne, a ok. 22% na realizację zadań statutowych. Wydatki majątkowe w 2011 r. stanowiły blisko 9%

²² Uchwały Składu Orzekającego Nr: CLXXX.517.2013 i CLXXX.516.2013.

²³ SPZZOZ został przejęty przez Powiat jako szpital powiatowy z dniem 01.01.1999 r. w wyniku reformy administracyjnej RP, a w stan likwidacji został postawiony z dniem 01.01.2002 r.

²⁴ SPSP został utworzony przez Powiat na bazie SPZZOZ z dniem 02.12.2002 r., a w stan likwidacji został postawiony z dniem 27.04.2005 r.

²⁵ Uchwała Rady Powiatu Nr XXX/244/2014 z dnia 31.01.2014 r.

²⁶ Uchwała Rady Powiatu Nr XXX/245/2014 z dnia 31.01.2014 r.

wydatków ogółem, natomiast w latach 2012-2013 wskaźnik ten wynosił odpowiednio 3,3% i 4,4%. Wynik budżetu ogółem w 2011 r. zamknął się deficytem w wysokości 870.917 zł, natomiast w latach 2012-2013 osiągnięto nadwyżkę odpowiednio w kwocie 1.503.968 zł i 2.804.259 zł. Jednakże w związku z koniecznością spłaty zobowiązań długoterminowych z tytułu zaciągniętych kredytów, rozchody w latach 2011-2013 wyniosły odpowiednio: 3.241.600 zł, 3.240.600 zł, 9.314.000 zł i zostały zwiększone o udzielone pożyczki z budżetu Powiatu (SPSP w likwidacji) w kwocie 50.000 zł w 2012 r. i 170.000 zł w 2013 r., z przeznaczeniem na pokrycie kosztów bieżącej działalności szpitala oraz spłatę zobowiązań.

W omawianym okresie spłaty rat kredytów oraz deficyt budżetu pokrywane były z zaciągniętych kredytów, emisji obligacji komunalnych i wolnych środków, które zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp winny stanowić nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń pożyczek i kredytów z lat ubiegłych. W poszczególnych latach źródłami przychodów były:

- w 2011 r. kredyt bankowy - 2.000.000 zł i wolne środki – 5.142.737 zł (łącznie na kwotę 7.142.737 zł),
- w 2012 r. wolne środki w wysokości 2.854.061 zł,
- w 2013 r. wyemitowane obligacje – 6.640.000 zł i wolne środki – 1.066.440 zł (łącznie na kwotę 7.706.440 zł).

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 251, 470-474)

Ewa Tokarzewska, Skarbnik Powiatu²⁷ wyjaśniła, że wysoki poziom wolnych środków w każdym roku z lat 2011-2013 „wynikał głównie z rozliczeń kredytów oraz innych przychodów zwrotnych z lat ubiegłych. Przy czym na poziom wolnych środków w 2011 r. miał wpływ rok 2010, gdzie wykonany deficyt był niższy niż planowany o kwotę 4.587.904 zł oraz wykonane przychody były wyższe niż planowane o kwotę 571.651 zł. W 2010 r. zaciągnięto kredyt w wysokości 10.000.000 zł na dofinansowanie inwestycji zaplanowanych na rok bieżący w kwocie 7.267.000 zł, na wydatki związane z dalszym procesem likwidacji SPZZOZ i na wydatki bieżące związane ze zwiększonymi wydatkami na zimowe utrzymanie dróg oraz ze zmniejszenia subwencji oświatowej w kwocie 2.733.000 zł”. Skarbnik Powiatu wykazała, że z kredytu zaciągniętego na kwotę 10.000.000 zł w 2010 r. wykorzystano 9.093.493 zł, z tego 6.273.536 zł wydatkowano na planowane zadania inwestycyjne, 2.254.957 zł na wydatki związane z procesem likwidacji SPZZOZ, 565.000 zł na wydatki bieżące związane z zimowym utrzymaniem dróg oraz z finansowaniem oświaty. Kwota przychodów z innych źródeł, w tym wolnych środków wykazana w sprawozdaniu Rb-NDS (o nadwyżce/deficycie) za 2011 r. w wysokości 5.142.737 zł (wynikająca z rozliczenia 2010 r. i lat poprzednich) obejmowała: środki funduszy powiatowych²⁸ w kwocie 310.615 zł, wolne środki wynikające z rozliczenia kredytu zaciągniętego w 2010 r. w kwocie 906.507 zł, wolne środki z rozliczenia kredytu z 2007 r. zaciągniętego na odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych w kwocie 47.494 zł oraz wolne środki z rozliczenia kredytów z lat poprzednich w kwocie 3.878.121 zł (przeznaczone na realizację inwestycji).

Ponadto Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że kwoty przychodów z innych źródeł, w tym wolnych środków, wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS (w pozycji „D17. inne źródła”) w latach 2012-2013 odpowiednio w wysokości 2.854.061 zł i 1.066.440 zł obejmowały środki przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, odpowiednio na kwoty 308.494 zł i 381.666 zł, natomiast wolne środki wynikające z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych wyniosły odpowiednio 2.545.567 zł

²⁷ Dalej: Skarbnik Powiatu.

²⁸ Środki funduszy przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

i 684.774 zł. Skarbnik Powiatu wskazała także, że wolne środki były wpłacane na lokaty terminowe w 2010 r., uzyskano z tego tytułu dochody w kwocie 91.745 zł. Ponadto uzyskano dochody z tytułu odsetek od środków gromadzonych na rachunku bankowym w 2010 r. w kwocie 76.438 zł, w 2011 r. w kwocie 63.565 zł, w 2012 r. w kwocie 45.907 zł, w 2013 r. w kwocie 21.305 zł.

(dowód: akta kontroli str. 15, 18, 467-474)

W latach 2011-2013 zobowiązania długoterminowe Powiatu wynosiły odpowiednio: 25.270.400 zł, 22.029.800 zł i 19.355.800 zł (w tym 3.021.072 zł z tytułu kredytów zaciągniętych na sfinansowanie likwidacji SPZZOZ i SPSP). Według stanu na koniec 2013 r. zadłużenie Powiatu dotyczyło:

- wyemitowanych w 2013 r. obligacji z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych dwóch kredytów na łączną kwotę 6.640.000 zł (tj. 4.740.000 zł z kredytu zaciągniętego na kwotę 7.900.000 zł w 2009 r., w tym 650.000 zł na dalszy proces likwidacji SPZZOZ; 1.900.000 zł z kredytu zaciągniętego na kwotę 2.000.000 zł w 2011 r. na sfinansowanie inwestycji roku budżetowego, zimowe utrzymanie dróg i dalszą likwidację SPZZOZ – 633.886 zł);
- 9 kredytów bankowych zaciągniętych w latach 2004-2010, z których kwota pozostająca do spłaty (na 31.12.2013 r.) wyniosła 12.715.800 zł, w tym:
 - 300.000 zł z tytułu kredytu zaciągniętego na kwotę 3.000.000 zł w 2004 r. na sfinansowanie wydatków roku budżetowego, w tym 2.000.000 zł na spłatę zadłużenia szpitali powiatowych,
 - 930.000 zł z tytułu 2 kredytów zaciągniętych (w tym samym banku) w 2006 r. na łączną kwotę 3.300.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków dotyczących inwestycji drogowych oraz oświatowych,
 - 1.200.000 zł z tytułu 4 kredytów zaciągniętych (w tym samym banku) w 2007 r. na łączną kwotę 3.000.000 zł, z tego 110.000 zł z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań na rzecz osób fizycznych za nieruchomości zajęte pod drogi, 300.000 zł na wydatki związane z likwidacją SPZZOZ, 1.806.561 zł na sfinansowanie wydatków związanych z inwestycjami w roku budżetowym, 783.439 zł na dofinansowanie bieżącej działalności jednostek organizacyjnych Powiatu,
 - 1.620.000 zł z tytułu kredytu zaciągniętego w 2008 r. na kwotę 3.242.400 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji w roku budżetowym,
 - 8.665.800 zł z tytułu kredytu zaciągniętego na kwotę 10.000.000 zł w 2010 r., w tym 7.267.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych roku budżetowego i zimowe utrzymanie dróg oraz 2.254.957 zł na dalszą likwidację SPZZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 15-15a, 188, 190, 199)

W latach 2011-2013 z budżetu Powiatu dokonano spłat rat kredytów odpowiednio w kwotach: 3.241.600 zł, 3.240.600 zł i 9.314.000 zł, w tym rat kredytów zaciągniętych na sfinansowanie procesu likwidacji SPZZOZ i SPSP odpowiednio w wysokości: 640.774 zł, 704.152 zł i 704.156 zł. W latach tych wydatki Powiatu na obsługę długu wyniosły odpowiednio: 1.298.500 zł, 1.429.215 zł i 939.542 zł, w tym wydatki na obsługę kredytów zaciągniętych na likwidację tych szpitali wyniosły odpowiednio: 203.634 zł, 241.934 zł i 149.160 zł.

(dowód: akta kontroli str. 15, 190)

W latach 2011-2012 kwoty przypadających do spłaty w roku budżetowym zobowiązań z tytułu zaciągniętego długu publicznego wraz z należnymi odsetkami stanowiły odpowiednio 9,92% i 10,26% planowanych dochodów, tj. nie przekroczyły dopuszczalnego wskaźnika 15%. Natomiast wskaźnik ten, tj. wskaźnik rocznego obciążenia budżetu na koniec 2013 r. został przekroczony i wyniósł 21,31%, co stanowiło naruszenie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach

publicznych²⁹. Skład Orzekający RIO uchwałą³⁰ z dnia 7.04.2013 r. pozytywnie bez uwag zaopiniował sprawozdanie Zarządu Powiatu z wykonania budżetu za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 15, 178-181)

W latach 2011-2013 łączna kwota zadłużenia Powiatu stanowiła odpowiednio 55,22%, 48,43% i 40,23% wykonanych dochodów, tj. nie przekroczyła wskaźnika 60% określonego w art. 170 ufp z 2005 r. Jednakże znaczący wpływ na sytuację finansową Powiatu w latach 2011-2013 miały działania organów Powiatu w 2010 r. (tj. w ostatnim roku kadencji 2006-2010), który zamknął się deficytem w wysokości 2.410.680 zł. Wydatki ogółem w 2010 r. zostały wykonane na kwotę 57.514.121 zł, w tym wydatki majątkowe na kwotę 15.897.550 zł (stanowiącą 27,6% wydatków ogółem), a dochody ogółem na kwotę 55.103.441 zł, w tym dochody majątkowe na kwotę 13.372.987 zł (z tego: 3.051.350 zł ze sprzedaży majątku, 6.427.890 zł z tytułu dotacji na realizację inwestycji, w tym 3.117.550 zł w związku z realizacją programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, a 3.893.747 zł stanowiły środki na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego). Poza znaczącymi wydatkami majątkowymi w 2010 r. z budżetu Powiatu przekazano SPZZOZ w likwidacji 2.386.545 zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań krótkoterminowych (w ramach wydatków bieżących). Jednocześnie zwiększono zadłużenie Powiatu o kredyt w wysokości 10.000.000 zł, a stan zadłużenia Powiatu na koniec 2010 r. wyniósł 26.512.000 zł i stanowił 48,11% wykonanych dochodów (dokonano również spłaty zobowiązań długoterminowych na kwotę 3.801.416 zł). W kolejnym roku budżetowym 2011 Powiat zmniejszył stan zadłużenia do 25.270.400 zł, jednak wysoki wskaźnik zadłużenia wynoszący 55,22% został wskazany przez RIO, które w opinii o sprawozdaniu Zarządu Powiatu z wykonania budżetu za 2011 r.³¹ zwróciło uwagę, że „zaciągnięte kredyty uległy nieznacznemu zmniejszeniu, jednak ich wysokość była niebezpiecznie zbliżona do granicy dopuszczalności”.

(dowód: akta kontroli str. 15-15a, 191-197)

Bezpośrednią przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu był długotrwały proces likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Z dniem 01.01.2002 r. postawiony został w stan likwidacji SPZZOZ na podstawie uchwały Rady Powiatu³² z dnia 28.12.2001 r.³³ Termin zakończenia czynności likwidacyjnych - pierwotnie określony na 3 miesiące od dnia otwarcia likwidacji – był zmieniany przez Radę Powiatu 13 razy (na wnioski Likwidatora w celu umożliwienia uregulowania zobowiązań szpitala, w tym realizacji układu ratalnego dotyczącego spłaty zobowiązań wobec ZUS) i został ostatecznie ustalony na dzień 31.12.2017 r.³⁴ Zobowiązania SPZZOZ na koniec 2002 r. wynosiły 8.465.970 zł, a wygenerowana strata – 1.819.920 zł (mimo przekazanych środków z budżetu Powiatu na kwotę 950.000 zł i udzielonej pożyczki – 1.000.000 zł). Likwidację SPSP (utworzonego przez Powiat na bazie likwidowanego SPZZOZ w dniu 02.12.2002 r.³⁵) rozpoczęto z dniem 27.04.2005 r.³⁶ Zobowiązania krótkoterminowe SPSP na koniec 2004 r. wynosiły 3.197.239 zł, a strata – 1.780.550 zł, mimo przekazanych z budżetu Powiatu środków na kwotę 625.001 zł. Pierwotny termin zakończenia czynności likwidacyjnych ustalony na dzień

²⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.; dalej: ufp z 2005 r.

³⁰ Uchwała Składu Orzekającego Nr XLVIII.127.2014.

³¹ W uchwale Składu Orzekającego Nr XLIX/161/2012 z dnia 23.04.2012 r.

³² Nr XXI/137/2001.

³³ Przejęty przez Powiat ZPZZOZ od 01.01.1999 r. generował straty, które w latach 1999-2001 wynosiły odpowiednio: 1,3 mln zł, 1,6 mln zł i ok. 2 mln zł.

³⁴ Uchwałą Rady Powiatu Nr VIII/71/2011 z dnia 29.09.2011 r.

³⁵ Uchwałą Rady Powiatu Nr II/9/2002.

³⁶ Uchwałą Rady Powiatu Nr XXVII/211/2005 z dnia 27.04.2005 r.

31.05.2005 r. kolejnymi (pięcioma) uchwałami Rady Powiatu został przedłużony do 31.12.2018 r.³⁷ Zobowiązania SPSP na koniec 2005 r. wynosiły 3.407.383 zł, a strata na działalności – 1.285.617 zł.

Budynki, w których SPSP prowadził działalność medyczną, zostały wydierżawione w dniu 29.09.2005 r. Spółce Akcyjnej E. (...) na działalność Szpitala św. Jerzego, prowadzącego na terenie Powiatu działalność medyczną (czynsz z dzierżawy majątku stanowił dochody SPSP). Wojewoda Zachodniopomorski wykreślił SPZZOZ i SPSP z rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą (prowadzonego przez Wojewodę) decyzjami odpowiednio z dnia 12.03. i 15.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 197-198, 201-204, 212, 216, 221-222, 224, 230, 233-234, 236-238, 243)

W okresie od początku likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (tj. od 2002 r.) do końca 2013 r. z budżetu Powiatu likwidowanym zakładom przekazane zostały następujące środki:

- 10.226.227 zł na pokrycie ujemnego wyniku finansowego i finansowanie zobowiązań krótkoterminowych, z tego: 10.119.051 zł SPZZOZ (w latach 2002-2013), 107.176 zł SPSP (w latach 2012-2013),

- 1.549.990 zł z tytułu udzielonych przez Powiat pożyczek, z tego 1.200.000 zł SPZZOZ w latach 2002-2003 i 349.990 zł SPSP w latach 2005-2013; dodatkowo SPSP posiadał zobowiązania na koniec 2005 r. na kwotę 200.000 zł z tytułu pożyczki udzielonej z budżetu Powiatu w 2003 r., tj. przed postawieniem szpitala w stan likwidacji.

Zarząd Powiatu umorzył należności Powiatu z tytułu udzielonych pożyczek na kwotę 1.277.906 zł, z tego na kwotę 857.906 zł SPZZOZ³⁸ w 2011 r. oraz na kwotę 420.000 zł SPSP w 2014 r.³⁹

Ponadto w latach 2004-2013 z budżetu Powiatu dokonano spłaty rat kredytów zaciągniętych (w latach 2003-2011) na sfinansowanie likwidacji SPZZOZ i SPSP na łączną kwotę 4.772.141 zł, a wydatki na obsługę kredytów zaciągniętych przez Powiat na sfinansowanie likwidacji tych szpitali w latach 2004-2013 wyniosły łącznie 1.592.062 zł.

Łączne koszty procesu likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej obciążające budżet Powiatu w latach 2002-2013 wyniosły 17.868.336 zł.

Mimo przekazywanych środków z budżetu Powiatu, zobowiązania likwidowanych SPZZOZ i SPSP na koniec 2013 r. wynosiły odpowiednio 3.594.884 zł i 4.598.627 zł (łącznie 8.193.511 zł), a ich straty – odpowiednio: 488.234 zł i 255.494 zł. W konsekwencji planowania przejęcia i spłaty w 2014 r. zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w likwidacji Powiat został objęty programem naprawczym (w związku z naruszeniem zasad gospodarki finansowej określonych w art. 242-243 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 190, 197-199, 249-251)

1.3. Program naprawczy (uchwalony 22.01.2014 r.) został przedłożony RIO w dniu 24.01.2014 r. celem zaopiniowania. Skład Orzekający RIO, uchwałą⁴⁰ z dnia 12.02.2014 r., pozytywnie zaopiniował przyjęte w programie kierunki działań naprawczych. W tym samym dniu Kolegium RIO⁴¹ stwierdziło, że „uchwała Rady

³⁷ Uchwałą Rady Powiatu Nr XXI/133/2008 z dnia 12.06.2008 r.

³⁸ Uchwałą Zarządu Powiatu Nr 42/117/2011 z dnia 25.10.2011 r., po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Powiatu (uchwałą Nr VIII/70/2011 z dnia 29.09.2011).

³⁹ Uchwałą Zarządu Powiatu Nr 185/538/2014 r. z dnia 30.06.2014 r., po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Powiatu (uchwałą Nr XXXII/260/2014 z dnia 25.06.2014 r.).

⁴⁰ Uchwała Składu Orzekającego Nr XXVIII.102.2014.

⁴¹ W uchwale Nr IV.22.S.2014.

Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Programu postępowania naprawczego Powiatu Kamieńskiego na lata 2014-2016 została podjęta z naruszeniem przepisów określonych w art. 15 ust. 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w związku z § 32 ust. 1 pkt 3 statutu Powiatu". Kolegium RIO stwierdziło jednocześnie, że uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa, w związku z czym nie stwierdzono jej nieważności. Powyższe rozstrzygnięcie organu nadzoru było wynikiem rozpatrzenia skargi Klubu Radnych „Koalicja Samorządowa” Rady Powiatu na ww. uchwałę, która wpłynęła do RIO w dniu 28.01.2014 r. Skarżący wskazali, że w dniu 15.01.2014 r. doręczono im uzupełniony porządek obrad sesji, prawidłowo zwołanej na dzień 22.01.2014 r., do którego wpisano projekt uchwały w sprawie ustanowienia Programu postępowania naprawczego Powiatu Kamieńskiego na lata 2014-2016, jednakże radnym nie doręczono merytorycznej części uchwały (tj. projektu programu naprawczego). Kolegium uznało, że to uchybienie zostało uzupełnione co najmniej w dniu 17.01.2014 r. poprzez doręczenie radnym mailem projektu programu naprawczego. Kolegium wskazało także, że w czasie obrad Rady Powiatu w dniu 22.01.2014 r. znaczna większość radnych (10 głosów „za”, 3 głosy „przeciw”) nie kwestionowała opisanego uchybienia i przyjęła program naprawczy. W tym stanie Kolegium przyjęło, że naruszenie prawa związane z procedurą wprowadzania do porządku obrad sesji projektu uchwały w sprawie programu naprawczego było nieistotne.

(dowód: akta kontroli str. 65-104, 165-171, 175-177, 182-183)

W dniu 16.04.2014 r. Rada Powiatu dokonała zmiany programu naprawczego⁴², która dotyczyła głównie: rezygnacji z przekształcenia Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Wolinie w punkt filialny Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Kamieniu Pomorskim, wprowadzenia nowego działania pn. „redukcja wydatków na wynagrodzenia i pochodne w jednostkach oświatowych”, przedstawienia efektów finansowych w dłuższym okresie czasu, tj. w latach 2014-2028 (poprzednio wykazano w latach 2014-2016), wzrostu wartości efektów finansowych: w 2015 r. z kwoty 1.266.534 zł do 1.415.963 zł, w 2016 r. z kwoty 2.058.460 zł do 2.312.123 zł. W zmienionym programie naprawczym wykazano łączne efekty finansowe do roku 2028 w kwocie 13.826.797 zł, w tym w latach realizacji programu w kwocie: 586.923 zł w 2014 r., 829.040 zł w 2015 r. i 896.160 zł w 2016 r. Uchwałą⁴³ z dnia 28.04.2014 r. Skład Orzekający RIO pozytywnie zaopiniował przyjęte w zmienionym programie kierunki działań naprawczych.

Realizowany w latach 2014-2016 program naprawczy odpowiadał treści zmienionego programu pozytywnie zaopiniowanego przez Skład Orzekający RIO.

(dowód: akta kontroli str. 106-108, 110-153, 184-185)

Program naprawczy został opracowany i uchwalony na okres 3 kolejnych lat budżetowych 2014-2016, co było zgodne z art. 240a ust. 3 up. Program zawierał, zgodnie z art. 240a ust. 3 up:

1) analizę stanu finansów Powiatu, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych – z przedstawionych danych (obejmujących wykonanie dochodów i wydatków bieżących za lata 2010-2013 oraz projekt na 2014 r.) wynikało, że w 2014 r. finansowa bieżąca działalność Powiatu zamknie się deficytem w wysokości 7.721.835 zł, który zagrozi możliwości realizacji zadań publicznych. Deficyt ten był związany głównie z planowanym przejęciem i spłatą zobowiązań SPZZOZ i SPSP (których czynności likwidacyjne rozpoczęto

⁴² Uchwałą Nr XXXI/250/2014 w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/242/2014 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Programu postępowania naprawczego Powiatu Kamieńskiego na lata 2014-2016.

⁴³ Uchwałą Nr LXXIII.204.2014.

odpowiednio od 1.01.2002 r. i 27.04.2005 r.). Ponadto wskazano, że konsekwencją ujemnego wyniku w 2014 r. na działalności bieżącej będzie ujemny indywidualny wskaźnik zadłużenia (określony w art. 243 ufp) dla lat 2015-2017, obliczany jako średnia z ostatnich trzech lat nadwyżek (deficytów) bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku w stosunku do dochodów ogółem (spełnienie relacji określonej w art. 243 ufp przewidywano dopiero w 2018 r. i w latach następnych);

2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 ufp, obejmujący 6 różnych kierunków działania dających wymierne efekty finansowe;

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

(dowód: akta kontroli str. 112-152)

W programie zawarto ustalenia dotyczące zawieszenia i ograniczenia wydatków w latach 2014-2016 w ramach zadań wykonywanych przez Starostwo (jako 1 z 6 działań naprawczych):

1) zawieszenie wydatków na zadania związane z promocją Powiatu (w rozdziale 75075) w 100% (średnio z budżetu Powiatu wydatkowano na te cele 54.237 zł), co było zgodne z wymogami określonymi w art. 240a ust. 5 pkt 4 ufp,

2) ograniczenia wydatków na realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych, stosownie do art. 240a ust. 5 pkt 6 ufp, polegające na ograniczeniu do 50% średniej kwoty wydatków poniesionych w latach 2010-2013 na zadania związane z:

- gospodarką komunalną i ochroną środowiska (dział 900) - średnioroczne wydatki wynosiły 33.724 zł,

- różnymi wydatkami ujmowanymi do pozostałej działalności (rozdział 92195) – średnioroczne wydatki wynosiły 10.463 zł,

- kulturą fizyczną (dział 926) – średnia roczna wartość wydatków wynosiła 21.665 zł.

Ogółem oszczędności w ramach tego działania naprawczego oszacowano na kwotę 87.163 zł w 2014 r., 89.342 zł w 2015 r. i 91.576 zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 140, 149)

Powiat nie poniósł kosztów związanych z opracowaniem programu naprawczego. Projekt programu naprawczego został opracowany przez Skarbnika Powiatu przy współpracy z radcą prawnym, zatrudnionym w ramach umowy na obsługę prawną Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 19, 468)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Powiatu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W związku z wyrażaniem zgody przez Powiat, jako organ założycielski, na przedłużanie terminu zakończenia likwidacji SPZZOZ i SPSP, z budżetu Powiatu poniesiono wydatki w latach 2002-2013, z naruszeniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, na łączną kwotę 11.818.289 zł na finansowanie procesu likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wydatki te obejmowały przekazane likwidowanym szpitalom środki na łączną kwotę 10.226.227 zł na pokrycie ujemnego wyniku finansowego i finansowanie zobowiązań krótkoterminowych, z tego: 10.119.051 zł SPZZOZ (w latach 2002-2013) i 107.176 zł SPSP (w latach 2012-2013) oraz wydatki na obsługę kredytów zaciągniętych na sfinansowanie likwidacji tych szpitali na łączną kwotę 1.592.062 zł.

(dowód: akta kontroli str. 190, 197-198)

W latach 2004-2013 z budżetu Powiatu spłacono także raty kredytów na łączną kwotę 4.772.141 zł, zaciągniętych przez Powiat (w latach 2003-2011) na finansowanie likwidacji SPZZOZ i SPSP. Ponadto Zarząd Powiatu umorzył należności Powiatu z tytułu udzielonych pożyczek na kwotę 1.277.906 zł, z tego w 2011 r. na kwotę 857.906 zł należności od SPZZOZ oraz w 2014 r. na kwotę 420.000 zł należności od SPSP.

Łącznie koszty procesu likwidacji tych szpitali, obciążające budżet Powiatu w latach 2002-2013, wyniosły 17.868.336 zł.

(dowód: akta kontroli str. 188, 190, 199, 249-251)

Paweł Czapkin, Starosta Kamieński w okresie III kadencji⁴⁴ (oraz Wicestarosta w okresie II kadencji⁴⁵) przesłuchany w charakterze świadka⁴⁶ wyjaśnił, że „główną przyczyną przedłużania procesu likwidacji SPZZOZ oraz utworzenia SPSP było to, że kandydaci na radnych w II kadencji w trakcie kampanii wyborczej szli z hasłem wyborczym uratowania szpitala, zgodnie z oczekiwaniem mieszkańców. Po rozpoczęciu działalności w II kadencji realizowano projekt. Ponadto w okresie II kadencji członkiem Rady i członkiem Zarządu Powiatu był były wieloletni dyrektor SPZZOZ, który też przekonał Radę do utworzenia nowego publicznego Szpitala i w odczuciu radnych był gwarantem, że ten pomysł się powiedzie. Likwidacja SPZZOZ była przedłużana, ponieważ Samorząd oczekiwał na systemowe rozwiązanie restrukturyzacji zadłużenia przejętej jednostki służby zdrowia, a środki które posiadał chciał przeznaczyć na realizację priorytetowego zadania, jakim było powołanie nowego szpitala. Ponadto członkami Rady Powiatu II kadencji byli przedsiębiorcy, którzy doświadczyli likwidacji przedsiębiorstw i nie mogli pogodzić się z tym, że długi szpitala muszą być pokryte z budżetu Powiatu w 100%, a upadłych podmiotów gospodarczych w nieznacznym procencie. W trakcie I kadencji - po postawieniu w likwidację SPZZOZ - powołano spółkę, której zadaniem było utworzenie prywatnego szpitala. Do końca I kadencji⁴⁷ spółka nie zdołała nic zrobić, więc szpitala nie powołano w takiej formie”.

Świadek wyjaśnił także, że „w kolejnych latach Zarząd Powiatu zastanawiał nad tym, jak rozwiązać problem zadłużenia. Zarząd III kadencji zamierzał przystąpić do rządowego programu oddłużenia, ale był nie do przyjęcia dla Powiatu, ponieważ trzeba było w pierwszej kolejności podjąć uchwałę o zakończeniu likwidacji, a tym samym zabezpieczyć środki w budżecie Powiatu na pokrycie zadłużenia, nie mając gwarancji na sfinansowanie ze środków budżetu Państwa w ramach rządowego projektu oddłużania”. Świadek wskazał, że „w strukturze zadłużenia szpitali największym wierzycielem był ZUS, dlatego też Zarząd III kadencji (w tym Świadek, jako Starosta Kamieński) prowadził negocjacje z ZUS w sprawie rozłożenia na raty zadłużenia, które doprowadziły do podpisania umowy spłaty ratalnej zadłużenia SPZZOZ. Były prowadzone również rozmowy w sprawie spłaty ratalnej zadłużenia SPSP wobec ZUS w perspektywie długoterminowej (ok. 10 lat), możliwej do udźwignięcia przez budżet Powiatu, ale nie doszło do podpisania umowy”. Świadek zeznał, że w jego opinii „krzywdzące dla Samorządu było, że od zobowiązań szpitali wobec ZUS (za które Powiat nie odpowiadał) naliczono odsetki obciążające budżet Powiatu. W przypadku podmiotów prywatnych umarzano należności ZUS, a samorządom nie”.

(dowód: akta kontroli str. 252-254)

⁴⁴ W latach 2006-2010.

⁴⁵ W latach 2002-2006.

⁴⁶ W trybie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524); dalej: ustawa o NIK.

⁴⁷ Obejmującej lata 1998-2002.

NIK zwraca uwagę, że w grudniu 2005 r. w trakcie dyskusji na posiedzeniu Komisji Budżetowo-Gospodarczej Rady nad projektem uchwały Rady Powiatu w sprawie wyrażenia zgody na przesunięcie terminu spłaty pożyczki udzielonej SPSP z budżetu Powiatu w 2003 r. (200.000 zł)⁴⁸, jeden z jej członków „zaapelował o rozwiązanie problemu zadłużenia szpitala, ponieważ jest to duże obciążenie dla budżetu Powiatu”. Również w czerwcu 2008 r. - w trakcie dyskusji nad przedłużeniem terminu likwidacji SPSP do 2018 r.⁴⁹ – członkowie Rady Powiatu podkreślali, że Powiat powinien zaciągnąć kredyt i spłacić całość zadłużenia SPSP, nawet rezygnując z zadań inwestycyjnych. Zdaniem części Radnych należało przyspieszyć zakończenie likwidacji, co dałoby ponad 1.000.000 zł zaoszczędzonych środków rocznie w budżecie Powiatu. Na tej samej sesji (odnosząc się do stanowiska Likwidatora SPSP, którego zdaniem prowadzenie likwidacji było tańsze niż zaciągnięcie kredytu przez Powiat) Radny argumentował, że „przedłużając likwidację do 2018 r. stwarza się dłużnikom niesamowitą możliwość zarobienia pieniędzy, ponieważ żaden bank nie zagwarantuje takich odsetek, jakie wierzyciele mogą uzyskać z tytułu nieregulowanych wobec nich zobowiązań. Radny poinformował, że w jego ocenie wierzyciele nie byli zainteresowani współpracą z Likwidatorem, lecz uzyskaniem należności z odsetkami (tj. znacznych, dodatkowych środków), ponieważ Samorząd, to jest taka instytucja, która zawsze pieniądze wypłaci”.

(dowód: akta kontroli str. 200-208)

Mimo znaczącej pomocy finansowej, udzielonej z budżetu Powiatu, zobowiązania likwidowanych SPZZOZ i SPSP na koniec 2013 r. wynosiły odpowiednio 3.594.884 zł i 4.598.627 zł (łącznie 8.193.511 zł)⁵⁰. Skutkiem zaplanowania dopiero w 2014 r. przejęcia i spłaty przez Powiat długów likwidowanych zakładów było naruszenie zasad gospodarki finansowej, określonych przepisami art. 242-243 ufp. W konsekwencji w 2014 r. konieczne było przystąpienie do opracowania i realizacji programu naprawczego Powiatu, a jedyną możliwością spłaty przejętych długów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej było wystąpienie o udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 65,190, 197-199, 332-334, 343-359)

2. Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-NDS (o nadwyżce/deficycie) w każdym roku z lat 2011-2013 - tj. w okresie trzech lat poprzedzających uchwalenie programu naprawczego - zawyżonego poziomu przychodów z innych źródeł, w tym z tytułu wolnych środków⁵¹ (w pozycji „D17. inne źródła”) o kwoty dotyczące środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (a w 2011 r. także gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym), odpowiednio o 310.615 zł, 308.494 zł i 381.666 zł, było niezgodne z art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp oraz z § 10 pkt 6c rozdziału 5 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, określonej w załączniku Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵². Od dnia 24.01.2014 r. sposób wykazywania przychodów z innych źródeł, w tym z tytułu wolnych środków wynikał z § 13 pkt 5d rozdziału 6 ww. instrukcji, określonej w załączniku Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2016 r. w sprawie

⁴⁸ Wyciąg z protokołu z posiedzenia Komisji Budżetowo-Gospodarczej Rady Powiatu w dniu 28.12.2005 r.

⁴⁹ Wyciąg z protokołu Nr XXI/2008 z sesji Rady Powiatu, odbytej w dniu 12.06.2008 r.

⁵⁰ Zobowiązania SPZZOZ (likwidowanego od 1.01.2002 r.) na koniec 2002 r. wynosiły 8.465.970 zł, a SPSP (likwidowanego od 27.04.2005 r.) na koniec 2005 r. wynosiły 3.407.383 zł.

⁵¹ Stanowiących nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

⁵² Dz.U. Nr 20, poz.103, obowiązującego do dnia 24.01.2014 r.

sprawozdawczości budżetowej⁵³. W latach 2011-2013 w sprawozdaniach Rb-NDS wykazano wykonanie przychodów z innych źródeł, w tym z tytułu wolnych środków odpowiednio w wysokości: 5.142.737 zł, 2.854.061 zł i 1.066.440 zł, a należało wykazać odpowiednio w kwotach: 4.832.122 zł, 2.545.567 zł i 684.774 zł.

(dowód: akta kontroli str. 15, 470-474)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że „obowiązujący wzór sprawozdania Rb-NDS do roku 2013 nie posiadał pozycji do wyodrębnienia wolnych środków. Wypracowane środki (wolne środki i nadwyżka) z lat poprzednich za sugestią RIO ujmowane były w pozycji inne źródła”.

(dowód: akta kontroli str. 15, 18, 467-468)

Zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp wolne środki mogą dotyczyć jedynie nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W latach 2014-2016 stan wolnych środków został prawidłowo wykazany w sprawozdaniu Rb-NDS.

(dowód: akta kontroli str. 15, 468, 544-549)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sposób wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programu naprawczego.

Opis stanu faktycznego

2.1. W Starostwie nie ustanowiono formalnych procedur prowadzenia bieżącego monitoringu realizacji przedsięwzięć naprawczych i osiąganych efektów ani mechanizmów kontrolnych procesu naprawczego. Wykonanie uchwały Nr XXX/242/2014 z dnia 22.01.2014 r. w sprawie ustanowienia programu postępowania naprawczego Powiatu Kamieńskiego na lata 2014-2016⁵⁴, Rada Powiatu powierzyła Zarządowi Powiatu, który nie scedował wynikających z tego zadań i obowiązków na pracowników Starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu uczestniczącym w realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 65, 110, 260, 369)

Starosta nie odniósł się do braku delegowania zadań i obowiązków na pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu, natomiast w kwestii procedur monitoringu i kontroli realizacji programu naprawczego wyjaśnił, że (...) *w celu zapewnienia prawidłowej realizacji programu naprawczego w ramach kontroli zarządczej analizowano na bieżąco, czy były osiągane planowane efekty finansowe poprzez sprawozdania z wykonania budżetu jednostek realizujących program naprawczy oraz informacje uzyskiwane od tych jednostek. W sposób ciągły kontrolowano wydatki bieżące jednostek. Dodatkowo realizowano następujące działania służące monitoringowi i kontroli efektów realizacji programu naprawczego: na naradach kierowników jednostek organizacyjnych Skarbnik Powiatu omawiała stan realizacji działań wskazanych przez kierowników jednostek i przyjętych przez Zarząd do programu naprawczego i na posiedzeniach Zarządu Powiatu były analizowane wnioski kierowników jednostek (dot. zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów) w odniesieniu do programu. Zarząd podejmował decyzje po uzyskaniu opinii Skarbnika czy wnioskowana zmiana budżetu nie wpłynie negatywnie na realizację programu naprawczego. Zgodnie z umową, kwartalnie były sporządzane sprawozdania do Ministerstwa Finansów w zakresie osiągniętych*

⁵³ Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.

⁵⁴ Zmienionej uchwałą Nr XXXI/250/2014 Rady Powiatu z dnia 16.04.2014 r.

efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć, które były omawiane ze Starostą. Ponadto na posiedzeniach Zarządu i Rady Powiatu były udzielane informacje i odpowiedzi na pytania dotyczące realizacji programu naprawczego. Dane dotyczące efektów finansowych programu były na bieżąco przekazywane Zarządowi, który dokonywał analizy tych danych i w razie konieczności korygował działania w jednostkach”.

(dowód: akta kontroli str. 452-454)

2.2. Plan przedsięwzięć naprawczych⁵⁵ realizowany był zgodnie z harmonogramem przyjętym w programie naprawczym, tj.:

- *zmiana regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków (przedsięwzięcie nr 1) nastąpiła na podstawie uchwały Rady Powiatu Nr XXIII/211/2013 z dnia 19.06.2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków⁵⁶ (planowany termin: VIII-IX 2013 r.);*
- *zmiana wynagradzania pracowników Centrum i Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych (przedsięwzięcie nr 2), nastąpiła zgodnie z planem, od stycznia 2014 r. na skutek wypowiedzenia do 31.12.2013 r. umów o pracę 9 pracownikom i wypowiedzenia warunków umów pracownikom zatrudnianym w nowoutworzonej jednostce Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Wiselce⁵⁷;*
- *redukcja wydatków na wynagrodzenia i pochodne w jednostkach oświatowych (przedsięwzięcie nr 3), wynikająca ze zmniejszenia stanu etatowego (o 6,25 etatu) w 4 jednostkach⁵⁸, zaplanowana od lipca 2014 r. do lipca 2016 r., była realizowana w okresie od lipca 2014 do czerwca 2015 r. w wymiarze 5,75 etatu. Z przyczyn niezależnych od Powiatu⁵⁹ nie zrealizowano zaplanowanej na lipiec 2016 r. redukcji 0,5 etatu w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Wolinie;*
- *redukcja wydatków na energię elektryczną w jednostkach budżetowych objętych wspólną umową na dostawę energii (przedsięwzięcie nr 4), zaplanowana od lutego 2014 r., nastąpiła po zawarciu umów na dostawę energii elektrycznej przez poszczególnych kierowników 12 jednostek organizacyjnych Powiatu⁶⁰, na podstawie rozstrzygniętego w dniu 17.01.2014 r. przetargu na dostawę energii elektrycznej do ww. jednostek;*
- *zawieszenie oraz ograniczenie wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej w ramach zadań wykonywanych przez jednostkę budżetową Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim (przedsięwzięcie nr 5), zaplanowane od stycznia 2014 r., realizowano na podstawie uchwały budżetowej na 2014 r.;*

⁵⁵ Dalej: przedsięwzięcie lub działanie.

⁵⁶ Za usługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, sposób obliczenia wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia, a także szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Kamieński.

⁵⁷ Uchwałą Rady Powiatu Nr XXI/191/2013 z dnia 25 marca 2013 roku w sprawie utworzenia Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Wiselce, powołano jednostkę budżetową Powiatu do obsługi ekonomiczno-administracyjnej i organizacyjnej 2 placówek opiekuńczo-wychowawczych, tj.: Domu Dziecka w Lubinie i Domu Dziecka w Wiselce.

⁵⁸ W ilości 6,25 etatów, w tym: w Poradnia Psychologiczno-Pedagogicznej w Wolinie 1,5 etatu, Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Kamieniu Pomorskim 3 etaty, Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Wolinie 1,5 etatu, Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Kamieniu Pomorskim 0,25 etatu.

⁵⁹ Pracownik z uprawnieniami emerytalnymi nie wyraził woli odejścia na emeryturę.

⁶⁰ Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Wolinie, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych im. St. Staszica w Kamieniu Pomorskim, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Benicach, Liceum Ogólnokształcące im. Bolesława Krzywoustego w Kamieniu Pomorskim, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Wolinie, Dom Wczasów Dziecięcych w Międzyzdrojach, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Kamieniu Pomorskim, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Lubinie, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Wiselce, Zarząd Dróg Powiatowych w Kamieniu Pomorskim, Powiatowy Urząd Pracy w Kamieniu Pomorskim.

- spłata długów Samodzielnego Publicznego Szpitala Powiatowego im. Heliodora Świąteczkiego w Kamieniu Pomorskim w likwidacji i Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Kamieniu Pomorskim w likwidacji (przedsięwzięcie nr 6), zaplanowana na II kwartał 2014 r., nastąpiła z opóźnieniem z przyczyn niezależnych od Powiatu, tj. po podpisaniu umowy pożyczki ze Skarbem Państwa z dnia 23.09.2014 r. i otrzymaniu środków finansowych przekazanych w 2 transzach (26.09.2014 r. i 22.10.2014r.). Zobowiązania po likwidowanych szpitalach zapłacono w okresie od 25.09 do 18.12.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 15, 142, 263-268, 277-284, 292-305, 412-414)

2.3. Określone w programie naprawczym przedsięwzięcia przyniosły w latach 2014-2016 efekty finansowe na łączną kwotę 6.928.216 zł, tj. wyższą o 309.027 zł (4,7%), niż planowane (6.619.189 zł), mimo niewykonania planu oszczędności 2 z 6 przedsięwzięć (i nieuzyskania efektu na kwotę 65.454 zł).

W latach 2014-2016 nie zrealizowano oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia i pochodne w jednostkach oświatowych w kwocie 57.638 zł (poziom realizacji zaplanowanych oszczędności w każdym roku z okresu 2014-2016 wyniósł odpowiednio: 79,3%, 89,8% i 93,4%) i oszczędności z tytułu redukcji wydatków na energię elektryczną w kwocie 7.816 zł (poziom realizacji zaplanowanych oszczędności na kolejne lata wyniósł odpowiednio 95,9%, 94,8% i 90,8%).

Wyższe, niż zakładano w programie oszczędności, osiągnięto w zakresie:

- zmiany regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków o 246.590 zł (33,8%);
- zmiany wynagradzania pracowników Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Wiselce i 2 placówek opiekuńczo-wychowawczych o 90.290 zł (15,7%);
- zawieszenia oraz ograniczenia wydatków w rozdziałach 90019, 92195 i 92695 (w ramach zadań wykonywanych przez jednostkę budżetową – Starostwo Powiatowe) o 37.601 zł (14%).

(dowód: akta kontroli str. 264, 265, 290)

Zaplanowane oszczędności w wydatkach na energię elektryczną nie zostały w pełni zrealizowane w związku z nieuzyskaniem w 10 z 12 zawartych umów na dostawę energii elektrycznej stawek za kWh w wysokości zakładanej w programie⁶¹. Natomiast w wydatkach na wynagrodzenia i pochodne w jednostkach oświatowych nie osiągnięto planowanych oszczędności z uwagi na zwiększenie stanu etatowego o 0,6 etatu na stanowisku nauczyciela kontraktowego w związku z odejściem pracownika pedagogicznego na emeryturę (przy wyliczeniu oszczędności nie brano pod uwagę zwiększenia zatrudnienia) oraz z uwagi na zmniejszenie wynagrodzenia na stanowisku pracownika administracji o kwotę niższą niż planowano w programie (założono redukcję wydatków o 1.200 zł miesięcznie, a zmniejszono o 600 zł).

(dowód: akta kontroli str. 263, 264, 290)

Faktycznie osiągnięte efekty finansowe naliczono zgodnie z parametrami określonymi w programie naprawczym.

(dowód: akta kontroli str. 265, 266, 269-276)

2.4. W okresie realizacji działań naprawczych (2014-2016) Powiat przestrzegał ustawowych ograniczeń wynikających z przyjęcia programu naprawczego, określonych w art. 240a ust. 5 pkt 1-4 i 6 oraz ust. 6 ufp, tj.:

⁶¹ W programie założono średnią cenę za 1 MWh w wysokości 217,35 zł netto wobec obowiązujących stawek od 233 zł (w ZSP Benice i PPP w Wolinie) do 325 zł (w ZSP w Wolinie i ZSP w Kamieniu Pomorskim), natomiast tylko 2 z 12 jednostek zawarło umowy po stawce 210 zł pozostałe, 10 po wyższych stawkach od założonych w programie naprawczym, tj.: od 224,30 zł do 225 zł netto za 1 MWh.

- 1) nie podejmował nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- 2) nie udzielił pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- 3) nie udzielił poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- 4) nie poniósł wydatków na promocję jednostki⁶²,
- 5) ograniczył realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych⁶³.

Wydatki na diety radnych i wynagrodzenia Zarządu Powiatu nie przekroczyły wysokości wydatków z tego tytułu osiągniętych w 2013 r. W 2014 r. diety radnych⁶⁴ były niższe o 21,8 tys. zł (9,7%) w porównaniu do 2013 r., w 2015 r. – o 30,7 tys. zł (13,7%) i w 2016 r. – o 26,1 tys. zł (11,6%). Wydatki na wynagrodzenia Zarządu Powiatu w 2013 r. wyniosły 303.980 zł. W 2014 r. były niższe o 31.619 zł (10,4%) w porównaniu do 2013 r., w 2015 r. – o 4.884 zł (1,6%) i w 2016 r. – o 2.419 zł (0,8%).

(dowód: akta kontroli str. 15, 291, 307-331, 387-400, 483, 506, 528)

2.5. Inne ograniczenia niż ustawowe, o których mowa w art. 240a ust. 7 ufp, wynikające z przyjętego programu naprawczego (realizowane przez Powiat w latach 2014-2016) polegały na obniżeniu: wydatków na energię elektryczną w 12 nadzorowanych jednostkach organizacyjnych (przedsięwzięcie 4) oraz wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w jednostkach oświatowych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych (przedsięwzięcie 1, 2 i 3).

(dowód: akta kontroli str. 263-268)

2.6. Realizacja programu naprawczego była skuteczna i przyniosła efekty w postaci poprawy IWZ oraz relacji określonej w art. 242 ufp. W 2014 r. IWZ wyniósł 4,19% przy dopuszczalnym (określonym na podstawie art. 243 ufp) wynoszącym 4,02%. W kolejnych latach realizacji programu różnica między wskaźnikiem osiągniętym, a dopuszczalnym wyraźnie malała: 2,18 punktu procentowego w 2015 r. (4,91% osiągnięty i 2,73% dopuszczalny) i 1,85 - w 2016 r. (5,68% osiągnięty i 3,83% dopuszczalny). Wymóg określony w art. 242 ufp nie został spełniony w uchwale budżetowej na 2014 r., ponieważ planowane wydatki bieżące przewyższały o 7.721,8 tys. zł planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W kolejnych latach realizacji programu naprawczego (2015-2016) wymóg określony w art. 242 ufp był spełniony⁶⁵.

Po zakończeniu realizacji programu naprawczego wymogi w zakresie IWZ i relacji określonej w art. 242 ufp zostały spełnione. W 2017 r. (według planu po zmianach na dzień 30.06.2017 r.) IWZ wyniósł 4,41 % i był o 0,78 punktu procentowego niższy od dopuszczalnego (5,19%) mimo, że w WPF na lata 2017-2015 założono, że będzie wyższy od dopuszczalnego (o 0,79 punktu procentowego). W uchwale budżetowej na 2017 r. planowane wydatki bieżące były niższe o 3.428.380 zł od

⁶² W uchwałach budżetowych na: 2014 r., 2015 r., i 2016 r. nie zaplanowano wydatków w rozdziale 75075-*Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Badanie wydatków wykonanych w tych latach w §§ 4210-Zakup materiałów i wyposażenia oraz 4300-Zakup usług pozostałych w rozdziałach: 75019-Rady powiatów, 75020-Starostwa powiatowe, 90019-Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, 92195-Pozostała działalność w dziale 921-Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego i 92695-Pozostała działalność w dziale 926-Kultura fizyczna nie wykazało, by Powiat ponosił wydatki na promocję Powiatu.

⁶³ Ograniczenie wykonania wydatków w rozdziałach: 90019-Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, 92195-Pozostała działalność w dziale 921-Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego i 92695-Pozostała działalność w dziale 926-Kultura fizyczna.

⁶⁴ Do wykonania wydatków w danym roku budżetowym wliczono zobowiązania niewymagalne wykazane w danym roku.

⁶⁵ Nadwyżka planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki nad wydatkami bieżącymi w uchwale budżetowej na 2015 r. wyniosła 1.124,1 tys. zł, w wykonaniu – 5.456,8 tys. zł, w uchwale budżetowej na 2016 r. – 1.674,1 tys. zł, w wykonaniu – 7.355,5 tys. zł.

planowanych dochodów bieżących (powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki).

(dowód: akta kontroli str. 15, 15a, 416, 455-459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Efektywność wykorzystania pomocy finansowej udzielonej Starostwu na realizację programu naprawczego.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Program naprawczy zakładał pokrycie zobowiązań po likwidowanych SPZZOZ i SPSP z pożyczki z budżetu państwa, o którą Powiat wystąpił pismem z dnia 21.11.2013 r. Wniosek zawierał:

- 1) ogólne informacje o wnioskodawcy,
- 2) określenie wysokości pożyczki: 9.000.000 zł,
- 3) termin uruchomienia pożyczki: I kwartał 2014 r.,
- 4) proponowane terminy jej spłaty i wysokości rat (lata 2016-2028),
- 5) uzasadnienie ubiegania się o udzielenie pożyczki: spłata zobowiązań SPZZOZ oraz SPSP, których stan na 31.10.2013 r. ustalono łącznie na kwotę 8.440.439 zł,
- 6) proponowane formy zabezpieczenia zwrotu pożyczki: weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową,
- 7) informację o działaniach podjętych w celu pozyskania innych środków oraz o ewentualnych trudnościach w ich pozyskaniu⁶⁶.

Wniosek był uzupełniany i weryfikowany w kolejnych pismach do Ministerstwa Finansów⁶⁷, m.in. w zakresie wysokości zobowiązań do pokrycia z pożyczki. Ostatecznie stan zobowiązań po zlikwidowanych jednostkach ochrony zdrowia⁶⁸, ustalono na 8.358.567 zł, w tym: zobowiązania cywilnoprawne 3.083.378 zł (SPZZOZ – 1.820.615 zł i SPSP - 1.262.763 zł) i zobowiązania publicznoprawne 5.275.188 zł (SPZZOZ – 1.530.742 zł⁶⁹ i SPSP - 3.744.446 zł).

Na podstawie uchwały Nr XXXV/278/2014 z dnia 16.09.2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/241/2014 z dnia 22.01.2014 r.⁷⁰ Rada Powiatu postanowiła zaciągnąć pożyczkę długoterminową z budżetu państwa w kwocie 7.005.000 zł na spłatę zobowiązań przejętych po likwidowanych samodzielnych publicznych

⁶⁶ Rada Powiatu podjęła uchwałę Nr XVII/164/2012 z dnia 19 października 2012 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w 2012 r. w kwocie 3.000.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu Powiatu w 2012 r. w kwocie 1.500.000 zł oraz spłatę w 2012 r. wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i kredytów w kwocie 1.500.000 zł. Kwota 1.500.000 zł przeznaczona była na spłatę zadłużenia SPSP w likwidacji celem podpisania układu ratalnego z ZUS w Szczecinie. Uchwała ta została uchylona z uwagi na brak spełnienia relacji wynikającej z art. 243 upf (negatywna opinia Składu Orzekającego RIO o możliwości spłaty kredytu zaciągniętego przez Powiat wyrażona w uchwale Nr CXLI/467/2012 z dnia 5.11.2012 r.).

⁶⁷ Pismem z 21.11.2013 r. (FIN.3052.221.2013.ET.) Starosta Kamieński przesłał do Ministra Finansów kopie niezbędnych dokumentów potwierdzających dane zawarte we wniosku o pożyczkę. Pismem z 24.02.2014 r. Powiat zrewidował kwotę pożyczki ustalając ją na 8.300.000 zł w odniesieniu do skorygowanej kwoty zobowiązań 8.506.105 zł (według stanu na 31.12.2013 r.), w tym zobowiązań: publicznoprawnych - 5.640.009 zł i cywilnoprawnych w kwocie 2.446.096 zł (SPZZOZ - 1.722.888 zł i SPSP - 723.208 zł) i zobowiązań z tytułu pożyczki udzielonej z budżetu Powiatu SPSP - 420.000 zł.

⁶⁸ Przyjęty uchwałą Nr XXXV/276/2014 Rady Powiatu z dnia 16.09.2014 r. w sprawie wysokości przejętych przez Powiat zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w likwidacji w Kamieniu Pomorskim i uchwałą Nr XXXV/277/2014 Rady Powiatu z dnia 16.09.2014 r. w sprawie wysokości przejętych przez Powiat Kamieński zobowiązań Samodzielnego Publicznego Szpitala Powiatowego im. Heliodora Święcickiego w likwidacji w Kamieniu Pomorskim.

⁶⁹ Kwota objęta układem ratalnym na podstawie umowy Nr 390042000030/11 z dnia 1.07.2011 r. zawartej ZUS Oddział w Szczecinie, a SPZZOZ o rozłożeniu należności z tytułu składek.

⁷⁰ W sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z budżetu państwa na spłatę zobowiązań przejętych po likwidowanych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

zakładach opieki zdrowotnej z przeznaczeniem na: pokrycie planowanego deficytu w wysokości 5.714.400 zł i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.290.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 262a-262e, 332-342)

Umowa pożyczki została zawarta w dniu 23.09.2014 r. pomiędzy Pożyczkodawcą – Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów, a Powiatem Kamieńskim reprezentowanym przez Starostę i Wicestarostę z kontrasygnatą Skarbnika Powiatu. Wysokość pożyczki wynosiła 7.005.000 zł⁷¹ z terminem spłaty do 31.12.2027 r. Zgodnie z umową Powiat został zobowiązany m.in. do wykorzystania środków pochodzących z pożyczki wyłącznie na spłatę zobowiązań przejętych przez Powiat po likwidacji SPZZOZ oraz SPSP wskazanych w harmonogramie (§ 2 pkt 1 umowy), tj.: zobowiązań publicznoprawnych w kwocie 3.800.960 zł i cywilnoprawnych w kwocie 3.204.040 zł⁷².

(dowód: akta kontroli str. 343-354)

Zgodnie z ww. umową Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów przełał na konto Powiatu środki w kwocie 7.005.000 zł, w dwóch transzach: 4.500.000 zł (przelew z dnia 26.09.2014 r.) i 2.505.000 zł (przelew z dnia 22.10.2014 r.). Środki przekazane przez Ministerstwo Finansów zostały wykorzystane w sposób określony w umowie pożyczki, tj.: na pokrycie zobowiązań publicznoprawnych 3.140.885 zł (82,6% przekazanych na ten cel środków) i zobowiązań cywilnoprawnych 1.166.181 zł (36,4% środków). Łącznie wykorzystano 61,5% przyznanej pożyczki (4.307.066 zł⁷³) w całości pokrywając uzgodnione z wierzycielami zadłużenie obu szpitali.

(dowód: akta kontroli str. 366, 380-382, 400)

Zgodnie z § 2 ust 2 umowy pożyczki Starosta przesłał do Dyrektora Departamentu Poręczeń i Gwarancji Ministerstwa Finansów rozliczenie otrzymanych transz pożyczki, tj.:

- 1) I transzy - 4.500.000 zł - wykorzystanej w kwocie 4.135.639 zł (91,9%) z przeznaczeniem na pokrycie zobowiązań publicznoprawnych – 3.138.127 zł i zobowiązań cywilnoprawnych – 997.512 zł (pismo z dnia 25.11.2014 r.),
- 2) II transzy - 2.505.000 zł wykorzystanej w kwocie 171.427 zł (6,8%) z przeznaczeniem na pokrycie zobowiązań publicznoprawnych – 2.758 zł i cywilnoprawnych – 168.669 zł (pismo z 19.12.2014 r.).

⁷¹ Pożyczka została oprocentowana w wysokości połowy stopy redyskontowej weksli Narodowego Banku Polskiego, nie mniej jednak niż 3 %, wyrażonej w stosunku rocznym.

⁷² Ponadto w umowie ujęto następujące wymogi: doręczenia Pożyczkodawcy, w terminie 60 dni od dnia przekazania danej transzy pożyczki na rachunek budżetu Powiatu, poświadczonych za zgodność z oryginałem przez Skarbnika Powiatu, kopii dokumentów potwierdzających przeznaczenie środków pożyczki, na spłatę zobowiązań, o których w pkt 1 (§ 2 pkt 2 umowy), terminowego wykonania zobowiązań wynikających z przedmiotowej umowy pożyczki, zgodnie z jej postanowieniami (§ 2 pkt 3 umowy), niezaciągania, w okresie obowiązywania umowy, bez uprzedniej pisemnej zgody Pożyczkodawcy, żadnych innych pożyczek lub kredytów, nieemitowania obligacji oraz nieudzielania poręczeń, w tym poręczeń wekslowych, gwarancji ani nieprzystępowania do długu, bądź niezobowiązania się do zapłaty długu za osoby trzecie, ani też jakiegokolwiek obciążania swojego majątku z wyłączeniem kredytu obrotowego w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w trakcie roku budżetowego przejściowego deficytu oraz z wyłączeniem tych poręczeń wekslowych i weksli, które mają na celu zabezpieczenie wykonania dotacji oraz projektów unijnych, łącznie do kwoty 2.000.000 zł w danym roku budżetowym (§ 2 pkt 4 umowy), terminowej i pełnej zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne i terminowego oraz należytego wywiązywania się z innych świadczeń publicznoprawnych (§ 2 pkt 5 umowy).

⁷³ W tym: na spłatę zobowiązań przejętych po SPSP – 3.397.483 zł i po SPZZOZ – 909.583 zł.

Niewykorzystana część pożyczki w kwocie 2.697.934 zł zwrócona została na rachunek Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów w 2 transzach: 364.361 zł dnia 25.11.2014 r. i 2.333.573 zł dnia 19.12.2014 r.⁷⁴

Jednocześnie pismami z dnia 2.12.2014 r. i 29.12.2014 r. Starosta zwrócił się do Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów o zaliczenie dokonanych zwrotów na poczet spłaty rat kapitałowych udzielonej pożyczki i zmianę harmonogramu spłaty. Dnia 08.08.2016 r., na wniosek Starosty z dnia 14.06.2016 r., wprowadzono do umowy pożyczki zmiany na podstawie Aneksu Nr 1, aktualizując kwotę zobowiązania Powiatu z tytułu pożyczki (4.307.066 zł) i harmonogram jej spłaty. Ostateczny termin spłaty pożyczki uległ skróceniu o 2 lata i 3 miesiące i przypada na 30.09.2025 r.

(dowód: akta kontroli str. 355-368, 380-382, 400, 412-414)

W kwestii nieobjęcia spłatą wszystkich zobowiązań zgłoszonych we wniosku o pożyczkę Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że *kwota wykazana we wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa z dnia 23.11.2013 r. była kwotą prognozowaną. Po weryfikacji zobowiązań przez Departament Poręczeń i Gwarancji Ministerstwa Finansów, kwota pożyczki została udzielona w wysokości 7.005.000 zł. Różnica z zaplanowanych środków z tytułu dostaw i usług, a wydatkowanych wynikała m.in. z: 1) Podpisania szeregu porozumień na spłatę zobowiązań, w których wynegocjowano niższą kwotę (pomniejszoną m.in. o odsetki, koszty egzekucyjne). 2) Kontrahenci widniejący w księgach rachunkowych poinformowali Powiat, iż nie przysługują im wierzytelności od SPSP w likwidacji oraz SPZZOZ w likwidacji. 3) Firma została zlikwidowana – nie było możliwości spłaty zadłużenia. 4) Spłaty zobowiązań dokonywano bezpośrednio wierzycielom, z pominięciem Komornika Sądowego (brak klauzuli wykonalności na Powiat), co zminimalizowało koszty związane z egzekucją. 5) Weryfikacja zobowiązań wykazała, że część z nich uległa przedawnieniu w całości lub w części (dotyczącej odsetek). 6) Kwoty 180.196 zł nie wydatkowano z powodu objęcia zobowiązania wobec ZUS układem ratalnym w kwocie 11.123 zł oraz 169.073 zł – podmiot wykreślony z KRS – należność wypłacona cesjonariuszom ze środków Powiatu w 2015 r. w wysokości 101.239 zł.*

(dowód: akta kontroli str. 383-386)

3.2. Zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa było korzystne dla Powiatu pod względem ekonomicznym i gospodarne, ponieważ usunęło główną przyczynę zwiększającego się zadłużenia Powiatu (zobowiązania likwidowanych szpitali), a tym samym pogarszających się IWZ. Dokonana w 2013 r. restrukturyzacja zadłużenia poprzez spłatę 2 drogich kredytów wyemitowanymi obligacjami komunalnymi w kwocie 6.640.000 zł⁷⁵ przyczyniła się do znacznej redukcji wydatków na obsługę długu. W 2013 r. wynosiły one 939.542 zł, a w okresie realizacji programu naprawczego zostały obniżone i wynosiły odpowiednio: 704.004 zł, 602.161 zł i 540.219 zł, mimo że stan zadłużenia obniżył się jedynie o 644.734 zł wg stanu na koniec 2016 r. (z 19.355.800 zł do 18.711.066 zł).

W czerwcu 2017 r. Powiat dokonał całkowitej spłaty zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne po SPZZOZ (należność główna 1.386.828 zł i odsetki 1.336.587 zł, łącznie 2.723.415 zł), objętych układem ratalnym na podstawie umowy Nr 390042000030/11 z dnia 01.07.2011 r., zawartej z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Szczecinie⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 15, 15a, 370-379, 415)

⁷⁴ Ujęte na koncie 260 757-75702-9520-01 „MF-Pożyczka z budżetu państwa udzielona w ramach programu”.

⁷⁵ Uchwała Nr XXV/214/2013 Rady Powiatu z dnia 3 września 2013 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów - łącznie w kwocie 6.640.000 zł.

⁷⁶ Zmienionej Aneksem Nr 1 z dnia 11.09.2014 r.

3.3. Pożyczka udzielona Powiatowi przez Ministra Finansów wpłynęła na osiągnięcie efektu realizacji programu naprawczego, jakim była spłata zobowiązań przejętych po zlikwidowanych SPZZOZ i SPSP, co skutkowało zmniejszeniem wydatków na obsługę długu Powiatu, związanych z zaciągniętymi kredytami i obciążenia budżetu Powiatu wydatkami na pokrycie ujemnych wyników finansowych tych jednostek. Wydatki na obsługę zadłużenia (bez prowizji) w latach 2013-2016 spadły o 399.323 zł, tj. o 42,5% (z 939.542 zł w 2013 r. do 540.219 zł w 2016 r.). Ponadto realizacja programu miała wpływ na postępujące zmniejszenia różnicy między faktycznym, a dopuszczalnym IWZ. W budżecie Powiatu po zmianach na dzień 19.06.2017 r. realnie ustalono plan dochodów na kwotę 56.468.537 zł (w tym bieżących na kwotę 47.052.367 zł), co wpłynęło na poprawę IWZ i spełnienie warunku określonego w art. 243 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 15, 15a, 416-451)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Szczecin, dnia 18 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontrolerzy:
Iwona Gołębiewska
główny specjalista kontroli państwowej

Krystyna Czerniak-Makowska
doradca ekonomiczny