



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.007.02.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 Delegatura we Wrocławiu |
| Kontrolerzy | 1. Mariusz Orawczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/108/2017 z dnia 24 maja 2017 r. 2. Paweł Matuszak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/107/2017 z dnia 24 maja 2017 r. 3. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/106/2017 z dnia 24 maja 2017 r. <i>(dowody: akta kontroli str. 1-4, 998-999)</i> |
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Świdnicy, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 7, 58-100 Świdnica (dalej: „Starostwo”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Piotr Fedorowicz – Starosta Świdnicki od dnia 8 grudnia 2014 r. (dalej: „Starosta”) ¹ . <i>(dowody: akta kontroli str. 5-6)</i> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działalność Starostwa w latach 2012-2016 w zakresie przygotowania, wdrożenia oraz skuteczności *Programu postępowania naprawczego Powiatu Świdnickiego na lata 2014-2016* (dalej: „program naprawczy”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK² program naprawczy opracowano w oparciu o prawidłową identyfikację przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu Świdnickiego (dalej: „Powiat”), a także zrealizowano jego podstawowy cel, którym było nieprzekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*³ (dalej: „u.f.p.”) na koniec 2016 r., a także po zakończeniu realizacji programu naprawczego. Obliczona relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., na podstawie prognozowanych wielkości budżetu w latach 2017-2027, w każdym roku objętym prognozą nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań.

Powiat realizował program naprawczy w latach 2014-2016, uchwalając w tym okresie samodzielnie kolejne budżety i wieloletnie prognozy finansowe (dalej: „WPF”). Program naprawczy został przyjęty prawidłowo, zawierał elementy wskazane w art. 240a ust. 3 u.f.p.

¹ W okresie od dnia 2 grudnia 2010 r. do dnia 7 grudnia 2014 r. Starostą Świdnickim był Zygmunt Worsa.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową 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. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.

Pomimo że osiągnięto ustawowe kryteria relacji wielkości spłaty rat kredytów i obsługi zadłużenia do wielkości osiąganych dochodów, nie wszystkie założenia programu naprawczego zostały zrealizowane.

Ponadto, w wyniku kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości związane z realizacją programu naprawczego. Polegały one na: [1] odstąpieniu od realizacji jednego z zaplanowanych przedsięwzięć (scentralizowanie szkolnictwa specjalnego) i nie podjęciu działań zmierzających do korekty programu naprawczego, [2] nieosiągnięciu zakładanych efektów finansowych w odniesieniu do realizacji takich przedsięwzięć jak: sprzedaż mienia, centralizacja szkolnictwa specjalnego, niższe niż zakładano były również oszczędności w wydatkach na ochronę zdrowia, kulturę i sport oraz [3] naruszeniu zakazu, o którym mowa w art. 240a ust. 5 pkt 6 u.f.p., bowiem Powiat nie ograniczył realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała także uwagi dotyczące badanej działalności w zakresie: [1] nieosiągnięcia w latach 2015-2016 planowanego wzrostu dochodów bieżących, [2] nie w pełni skutecznego monitoringu realizacji programu naprawczego oraz [3] sformułowania przedsięwzięcia naprawczego związanego z zawieszeniem wydatków na promocję Powiatu, które wynika wprost z ustawowego ograniczenia, o którym mowa w art. 240a ust. 5 pkt 4 u.f.p.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena rzetelności przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 11 grudnia 2013 r. Rada Powiatu w Świdnicy (dalej: „Rada Powiatu”) uchwaliła⁴ budżet Powiatu na 2014 r. oraz przyjęła⁵ WPF wraz z prognozą kwoty długu na lata 2014-2025. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał opinię pozytywną o projekcie uchwały w sprawie WPF, przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014⁶. Wskazano w niej, że obliczone na podstawie prognozowanych wielkości relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi, określone w art. 243 u.f.p., nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

W trakcie 2014 r. organy Powiatu dokonały analizy koniecznych do wprowadzenia w trakcie roku budżetowego zmian budżetu oraz WPF, prowadzących do urealnienia planowanych wielkości budżetowych. W wyniku ww. analiz oraz ze względu na brak pozytywnej opinii⁷ Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej: „RIO”) o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Powiat Świdnicki w kwocie 9 500,0 tys. zł planowanych jako restrukturyzacja zadłużenia Powiatu, w dniu

⁴ Uchwała budżetowa na rok 2014 Powiatu Świdnickiego Nr XXXII/335/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.

⁵ Uchwała nr XXXII/334/2013 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie *Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Świdnickiego*.

⁶ Uchwała nr III/233/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r.

⁷ Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 3 marca 2014 r. (znak: GW-WB-073-1/14), w związku ze złożonym przez Starostę wnioskiem z dnia 11 lutego 2014 r. (znak: BF.3022.1.2014) o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych w kwocie 9 500,0 tys. zł przez Powiat Świdnicki.

27 sierpnia 2014 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę⁸ w sprawie zmiany budżetu Powiatu na 2014 r. oraz uchwałę⁹ w sprawie zmiany WPF.

W wyniku wprowadzonych ww. uchwałami zmian, w szczególności dotyczących powrotu do planu spłaty długoterminowego kredytu bankowego, zgodnie z zawartym harmonogramem spłat, łączna kwota planowanych na 2014 r. i 2016 r.¹⁰ spłat rat pożyczek i kredytów powiększona o wydatki na obsługę długu, stanowiła odpowiednio 4,03% i 7,65% planowanych w tych latach dochodów, tj. powyżej ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p. dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika zdolności spłat zadłużenia wynoszącego odpowiednio 2,69% i 7,51%. W związku z powyższym na sesji Rady Powiatu w dniu 27 sierpnia 2014 r. podjęto uchwałę¹¹ wprowadzającą program naprawczy na lata 2014-2016, którą następnie przedłożono¹² RIO celem zaopiniowania.

W dniu 30 września 2014 r. skład Orzekający RIO wydał¹³ opinię pozytywną z uwagami o przedłożonym programie naprawczym. Zwrócono uwagę, że zachowanie od 2017 r. relacji określonej w art. 243 u.f.p. zostało oparte m.in. na wzroście w latach 2015-2016 dochodów bieżących, w szczególności z tytułu subwencji i dotacji, tj. zewnętrznych źródeł finansowania, na które nie mają wpływu organy Powiatu. I tak w 2015 r. planowany był wzrost z tego tytułu o kwotę 3 146,5 tys. zł, a w 2016 r. o kwotę 6 735,6 tys. zł w stosunku do 2014 r. RIO wskazała, że szczególnie istotne w tej sytuacji będzie zintensyfikowanie działań w zakresie planowanego do sprzedaży w tym okresie mienia Powiatu oraz bieżący monitoring realizacji planowanych w programie naprawczym przedsięwzięć i w miarę potrzeb, korygowanie na bieżąco planowanych wielkości budżetowych, w tym także w zakresie dalszej racjonalizacji wydatków budżetowych.

RIO uznała, że program naprawczy może być opracowany i uchwalony przez jednostkę samorządu terytorialnego (dalej: „jst”) bądź z własnej inicjatywy, bądź też na wezwanie kolegium regionalnej izby obrachunkowej, zgodnie z art. 240a ust. 1 u.f.p. RIO wskazała również, że organy Powiatu ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za realność i celowość planowanych i wykonanych wielkości budżetu.

W okresie realizacji programu naprawczego, a także i w okresach poprzedzającym i następującym, Powiat Świdnicki samodzielnie uchwałał budżety i WPF.

(dowody: akta kontroli str. 194-269, 1003-1083, 1385-1388, 1440-1453)

1.2. Przyczyną trudnej sytuacji finansowej Powiatu, mającej negatywny wpływ na spełnienie ustawowych wymogów, były w szczególności:

- 1) nierzetelne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku, które w 2011 r. zrealizowano w 31,7% (uzyskano dochód 2 379,9 tys. zł, przy planie 7 500,0 tys. zł), w 2012 r. – w 51,3% (uzyskano dochód 2 456,5 tys. zł, przy planie 4 789,3 tys. zł), natomiast w 2013 r. zaledwie w 8,9% wielkości planowanych (uzyskano dochód 356,4 tys. zł, przy planie 4 000,1 tys. zł)¹⁴;

⁸ Uchwała nr XL/395/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2014 r.

⁹ Uchwała nr XL/396/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Świdnickiego.

¹⁰ W 2015 r. relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. była spełniona.

¹¹ Uchwała nr XL/397/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Powiatu Świdnickiego.

¹² Pismo z dnia 1 września 2014 r. (znak: BRZ.0711.17.2014).

¹³ Uchwała nr III/215/2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r.

¹⁴ Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał pozytywną opinię z uwagami o przedłożonym przez Zarząd Powiatu sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu

- 2) ograniczone możliwości organów Powiatu w zakresie samodzielnego kształtowania polityki dochodowej, gdyż w strukturze dochodów budżetu w odniesieniu do dochodów bieżących Powiatu, dominującą oraz stałą pozycję stanowiły: subwencja ogólna (ok. 53%), udziały w podatkach bezpośrednich (ok. 22%), dotacje celowe i środki przeznaczone na działalność bieżącą (ok. 15,5%), opłaty pobierane na podstawie ustaw (ok. 4,5%);
- 3) relatywnie wysoki poziom zadłużenia Powiatu, wynoszący na koniec II kwartału 2014 r. – 52,1% planowanych dochodów, będący wynikiem wzmożonej działalności inwestycyjnej Powiatu w latach 2009-2013, a w konsekwencji wysokie obciążenie budżetu spłatami zaciągniętych zobowiązań, szczególnie w latach 2016-2017. Na faktyczną obsługę zadłużenia Powiatu miały wpływ następujące rodzaje zobowiązań:
 - obligacje wyemitowane w 2011 r. na łączną kwotę 56 712,0 tys. zł, przeznaczone na restrukturyzację kredytów zaciągniętych w latach 2007-2010 – wykup transz obligacji przewidziano na lata 2016-2025¹⁵;
 - kredyt zaciągnięty w 2011 r. w wysokości 12 907,2 tys. zł, z czego do spłaty na dzień 1 stycznia 2014 r. pozostało 9 500,0 tys. zł;
 - odsetki płacone od ww. zobowiązań.

Na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., miało wpływ uzyskanie przez Powiat w 2011 r. dotacji na realizację inwestycji przeznaczonych na budowę i modernizację dróg, w tym drogi powiatowej nr 3396D w Świdnicy, i w konsekwencji wysoki poziom wykonania dochodów w tym roku – wartość dochodów ogółem w 2011 r. wyniosła 211 002,6 tys. zł (w tym 85 887,0 tys. zł dotacji na inwestycje), przy wartościach dochodów w latach 2012-2013 na poziomie odpowiednio 143 379,9 tys. zł i 138 544,7 tys. zł (w tym odpowiednio 11 977,5 tys. zł i 9 242,9 tys. zł dotacji na inwestycje).

(dowody: akta kontroli str. 194-266, 1084-1321, 1366-1384)

Zadłużenie Powiatu na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. wynosiło odpowiednio: 67 562,7 tys. zł, 65 922,2 tys. zł i 60 331,8 tys. zł, w tym z tytułu: [1] zaciągniętego kredytu długoterminowego odpowiednio: 6 500,0 tys. zł, 5 500,0 tys. zł i 3 000,0 tys. zł, [2] wyemitowanych obligacji 56 712,0 tys. zł w każdym z tych lat oraz [3] długu spłacanego wydatkami w związku z zawarciem zobowiązań z tytułu realizacji umów wieloletnich odpowiednio: 4 350,7 tys. zł, 3 710,2 tys. zł i 619,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 48,7%, 49,0% i 43,7% wykonanych dochodów 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Na obsługę długu wydatkowano w roku 2014, 2015 i 2016 odpowiednio kwotę: 5 484,2 tys. zł, 3 542,0 tys. zł i 4 329,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 4,0%, 2,6% i 3,1% wykonanych dochodów za te lata. Budżet Powiatu za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. zamknął się nadwyżką w wysokości odpowiednio 5 057,6 tys. zł, 5 936,7 tys. zł i 5 214,7 tys. zł. Zatem zadłużenie Powiatu ulegało systematycznemu obniżeniu, w tym z tytułu zaciągniętego kredytu długoterminowego, a Powiat uzyskiwał nadwyżkę dochodów nad wydatkami.

(dowody: akta kontroli str. 230, 233, 543-544, 1344-1347)

1.3. Wprowadzony przez Radę Powiatu program naprawczy uchwalony został na okres obejmujący lata 2014-2016, co było zgodne z art. 240a ust. 2 u.f.p.¹⁶

Powiatu za 2013 r. (uchwała nr III/97/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.), zwracając uwagę na bardzo niski stopień realizacji dochodów ze sprzedaży majątku ostrzegając, że znaczne przeszacowanie dochodów ze sprzedaży majątku może mieć istotny – negatywny wpływ na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach.

¹⁵ Uchwała nr VI/42/2011 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

¹⁶ Zgodnie z tym przepisem program naprawczy powinien zostać uchwalony na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych.

Realizowany program naprawczy odpowiadał treści programu zaopiniowanego przez RIO. W okresie realizacji zapisy programu naprawczego nie ulegały zmianom w odniesieniu do treści programu zatwierdzonego przez RIO. Program ten zawierał wymagane elementy wymienione w art. 240a ust. 3 u.f.p., w szczególności:

- analizę stanu finansów Powiatu, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p.,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W programie naprawczym zamieszczono zapisy o ograniczeniach, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.

W programie naprawczym określono jedno przedsięwzięcie naprawcze po stronie dochodów oraz sześć przedsięwzięć po stronie wydatków.

W programie postępowania naprawczego nie zawarto innych ograniczeń niż wskazane w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.

(dowody: akta kontroli str. 194-266)

Program naprawczy został opracowany przez podmiot zewnętrzny na podstawie zawartej w dniu 29 kwietnia 2014 r. umowy z Powiatem Świdnickim¹⁷. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy¹⁸ określono w wysokości 19,7 tys. zł.

Zamówienie na wybór podmiotu zewnętrznego mającego opracować program naprawczy udzielone zostało zgodnie z obowiązującymi w Starostwie uregulowaniami wewnętrznymi¹⁹. Jak podał Starosta, zdecydowano o zaangażowaniu podmiotu zewnętrznego do przygotowania programu naprawczego, gdyż jednym z elementów obligatoryjnych tego programu była analiza stanu finansów jednostki, a przeprowadzenie audytu zewnętrznego przez firmę doradczą pozwoliło na przedłożenie radnym dodatkowego dokumentu oceniającego obiektywnie sytuację finansową Powiatu i potwierdzającego konieczność podjęcia działań oszczędnościowych.

(dowody: akta kontroli str. 1412-1439, 1488)

Na etapie realizacji programu naprawczego nie korzystano w Starostwie z usług doradczych związanych z jego realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 1411)

Na wstępnym etapie opracowywania programu naprawczego rozpatrywano w Starostwie możliwość pozyskania pożyczki z budżetu państwa, o której mowa w art. 224 u.f.p. Jak podał Starosta, odstąpiono od takiej formy wsparcia

¹⁷ Reprezentowanym przez Starostę i Wicestarostę Świdnickiego, przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu.

¹⁸ Przedmiotem umowy było przygotowanie postępowania naprawczego oraz wsparcie przy jego uchwaleniu. Przedmiot umowy obejmował w szczególności: [1] analizę finansów Powiatu oraz określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, [2] zaproponowanie indywidualnego planu działań naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, [3] określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych decyzji oraz wyjaśnienie metodologii przeprowadzonych obliczeń, [4] przedstawienie obecnej sytuacji oraz kierunków działań Staroście i/lub Radzie Powiatu, [5] opracowanie projektu uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego wraz z uzasadnieniem i załącznikami, [6] konsultacje z RIO prowadzące do uzyskania pozytywnej opinii dla programu postępowania naprawczego, [7] pomoc w ograniczeniu problemów związanych z wdrożeniem programu postępowania naprawczego.

¹⁹ Uchwała nr 449/2013 Zarządu Powiatu w Świdnicy z dnia 19 marca 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Świdnicy, ze zm.

finansowego ze względu na znaczne zwiększenie zainteresowania ze strony wielu jest tą formą pomocy po wejściu w życie przepisów dotyczących indywidualnego wyliczania wskaźnika zadłużenia, a szanse na uzyskanie pożyczki oceniono na niskim poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 1488)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Zachowanie od 2017 r. relacji określonej w art. 243 u.f.p. zostało oparte w programie naprawczym m.in. na wzroście w latach 2015-2016 dochodów bieżących, w szczególności z tytułu subwencji i dotacji, tj. zewnętrznych źródeł finansowania, na które nie mają wpływu organy Powiatu, na co wskazała RIO opiniując ten program. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w momencie przyjęcia programu naprawczego istniało zagrożenie (ryzyko) niezrealizowania planowanych dochodów budżetowych z tego tytułu w latach objętych programem naprawczym, nie wskazano bowiem konkretnych działań mających na celu uzyskanie zwiększonych dochodów bieżących. Dochody budżetowe powinny być planowane w sposób realny, z dochowaniem należytej staranności, z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Pomimo że już w 2016 r. osiągnięto relację, o której mowa w art. 243 u.f.p., to nie udało się jednak osiągnąć planowanego wzrostu dochodów bieżących w latach 2015-2016. W 2015 r. planowany był bowiem wzrost z tego tytułu o kwotę 3 146,5 tys. zł, w porównaniu do 2014 r., natomiast w 2014 r. dochody bieżące zrealizowano w wysokości 130 861,6 tys. zł, a w 2015 r. w wysokości 129 653,5 tys. zł (spadek o 1 208,1 tys. zł). Z kolei w 2016 r. planowany był ich wzrost o kwotę 6 735,6 tys. zł w stosunku do 2014 r., a w 2016 r. dochody bieżące zrealizowano w wysokości 132 728,1 tys. zł (wzrost o 1 866,5 tys. zł w porównaniu do wykonania za 2014 r.).

(dowody: akta kontroli str. 953-956)

Ocena cząstkowa

Program naprawczy opracowano w oparciu o prawidłową identyfikację przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu. Program naprawczy zawierał elementy wymienione w art. 240a ust. 3 u.f.p., w szczególności: analizę stanu finansów Powiatu, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p., a także przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania. W programie naprawczym zawarto zapisy o ograniczeniach, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.

2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Rada Powiatu powierzyła²⁰ wykonanie programu naprawczego na lata 2014-2016 Zarządowi Powiatu. W okresie tym w Starostwie nie ustanowiono sformalizowanych mechanizmów kontrolnych czy procedur wewnętrznych dotyczących realizacji programu naprawczego oraz określających sposób bieżącego monitorowania wykonania zaplanowanych w programie postępowania naprawczego działań i efektów naprawczych jakie te działania miały przynieść. Jak wskazali

²⁰ § 2 uchwały nr XL/397/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Powiatu Świdnickiego.

Starosta oraz Skarbnik, Zarząd Powiatu omawiał kwestie realizacji programu naprawczego na cyklicznych spotkaniach z kadrą kierowniczą Starostwa, czego efektem były przedstawiane przez komórki organizacyjne Starostwa projekty stosownych uchwał i zarządzeń oraz późniejsze omawianie wprowadzanych działań. Przyjęte założenia w programie postępowania naprawczego były omawiane podczas konsultacji budżetu Powiatu na kolejne lata, jednakże w sposób formalny nie ustanowiono odpowiedzialnych pracowników za realizację zadań w ramach programu naprawczego.

(dowody: akta kontroli str. 194-195, 849, 1001)

2.2. Określone w programie naprawczym planowane przedsięwzięcia naprawcze obejmowały:

I. Po stronie dochodów:

Przedsięwzięcie 1 – sprzedaż mienia, z czego planowano uzyskać w latach 2014-2016 dochód w wysokości 8 478,6 tys. zł. Z tytułu sprzedaży w 2014 r. nieruchomości położonej w Świdnicy przy ul. Leśnej²¹ oraz przy ul. Wojska Polskiego²² planowano uzyskać dochód w wysokości 3 686,8 tys. zł. W roku 2015 z tytułu sprzedaży nieruchomości położonej w Bystrzycy Górnej²³ planowano uzyskać dochód w wysokości 2 047,7 tys. zł. Natomiast w 2016 r. z tytułu nieruchomości położonych w Świdnicy²⁴ planowano uzyskać dochód w wysokości 2 744,1 tys. zł. Rozpoczęcie przedsięwzięcia ustalono na miesiąc sierpień 2014 r., a zakończenie w miesiącu grudniu 2016 r.

II. Po stronie wydatków:

Przedsięwzięcie 2 – zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych Powiatu Świdnickiego o 20%, co miało skutkować oszczędnościami w wysokości 155,6 tys. zł w 2015 r. oraz 161,6 tys. zł w 2016 r. Rozpoczęcie przedsięwzięcia ustalono na miesiąc styczeń 2015 r., a zakończenie w miesiącu grudniu 2016 r.

Przedsięwzięcie 3 – reorganizacja struktury organizacyjnej Starostwa oraz ograniczenia wynagrodzenia kadry kierowniczej i Zarządu Powiatu o 10%. Z tytułu ograniczenia wydatków związanych ze zmniejszeniem wysokości wynagrodzeń dla kadry kierowniczej planowano oszczędności w 2015 r. w wysokości 78,1 tys. zł oraz 80,4 tys. zł. w 2016 r. Natomiast z tytułu ograniczenia wydatków związanych z likwidacją dwóch stanowisk kierowniczych, planowano oszczędności w 2015 r. w wysokości 155,2 tys. zł oraz w 2016 r. w wysokości 159,8 tys. zł. Rozpoczęcie i zakończenie przedsięwzięcia ustalono na miesiąc styczeń 2015 r.

Przedsięwzięcie 4 – zawieszenie wydatków na promocję Powiatu na okres obowiązywania programu naprawczego, co miało skutkować oszczędnościami w kwocie 124,1 tys. zł w 2015 r. oraz 128,8 tys. zł w 2016 r. Rozpoczęcie przedsięwzięcia ustalono na miesiąc styczeń 2015 r., a zakończenie w miesiącu grudniu 2016 r.

Przedsięwzięcie 5 – zaostrenie polityki kadrowej (redukcja zatrudnienia i zwiększenie obciążenia godzinowego nauczycieli) w placówkach oświatowych z planowanymi oszczędnościami w kwotach 502,1 tys. zł w 2015 r. oraz 1 550,5 tys. zł w 2016 r. Rozpoczęcie przedsięwzięcia ustalono w miesiącach marcu/kwietniu 2015 r., a zakończenie w miesiącu sierpniu 2015 r.

²¹ Nieruchomość gruntowa niezabudowana (działki nr 1835/6 o pow. 1,1356 ha, nr 1835/7 o pow. 1,1135 oraz nr 1835/8 o pow. 1,1129 ha).

²² Nieruchomość gruntowa zabudowana (działki nr 3018 o pow. 0,3222 ha oraz nr 3019 o pow. 0,1342 ha).

²³ Nieruchomość gruntowa zabudowana (działki nr 104 o pow. 0,6800 ha oraz nr 105 o pow. 0,5800 ha).

²⁴ Nieruchomości gruntowe zabudowane przy ul. Westerplatte (działki nr 2611 o pow. 0,2300 ha oraz nr 2620 o pow. 0,1049 ha) oraz ul. Jana Kochanowskiego (działka nr 2158 o pow. 0,667 ha).

Przedsięwzięcie 6 – scentralizowanie szkolnictwa specjalnego poprzez likwidację Powiatowego Zespołu Szkół Specjalnych w Świebodzicach (dalej: „PZSS w Świebodzicach”) i przeniesienia tych oddziałów do Zespołu Szkół Specjalnych w Świdnicy, co miało przynieść oszczędności na poziomie 170,3 tys. zł w 2015 r. oraz 519,3 tys. zł w 2016 r. Rozpoczęcie przedsięwzięcia ustalono w miesiącach marcu/kwietniu 2015 r., a zakończenie w miesiącu sierpniu 2015 r.

Przedsięwzięcie 7 – ograniczenie o 50% wybranych wydatków bieżących ponoszonych przez Powiat Świdnicki w okresie obowiązywania programu naprawczego, tj. wydatków w: [1] dziale 851 klasyfikacji budżetowej (ochrona zdrowia) – planowane oszczędności 59,2 tys. zł w 2015 r. oraz 61,0 tys. zł w 2016 r., [2] dziale 921 klasyfikacji budżetowej (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) – planowane oszczędności 15,4 tys. zł w 2015 r. i 15,9 tys. zł w 2016 r. oraz [3] dziale 926 klasyfikacji budżetowej (kultura fizyczna) – planowane oszczędności 51,3 tys. zł w 2015 r. oraz 52,8 tys. zł w 2016 r. Rozpoczęcie przedsięwzięcia ustalono w miesiącu styczniu 2015 r., a zakończenie w miesiącu grudniu 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 194-266)

Za wyjątkiem przedsięwzięcia 6, podjęto i zakończono wprowadzanie działań naprawczych zgodnie z harmonogramem.

Przedsięwzięcie 1 (sprzedaż mienia). W 2014 r. sprzedano nieruchomość gruntową zabudowaną przy ul. Wojska Polskiego w Świdnicy (324,8 tys. zł, tj. 100,0% planowanej wartości). Pomimo kilku postępowań przetargowych i rokowań nie doszło do zbycia nieruchomości gruntowej zabudowanej przy ul. Leśnej w Świdnicy. W 2015 r. sprzedano nieruchomość gruntową zabudowaną w Bystrzycy Górnej (465,6 tys. zł, tj. 22,7% planowanej wartości). W 2016 r. pomimo kilku postępowań przetargowych i rokowań nie doszło do zbycia nieruchomości gruntowej zabudowanej przy ul. Jana Kochanowskiego w Świdnicy. Z kolei nieruchomość gruntowa zabudowana przy ul. Westerplatte w Świdnicy zamiast w 2016 r. została zbyta w 2014 r. (442,5 tys. zł, tj. 42,4% planowanej wartości), z tego 211,5 tys. zł zostało uiszczone w 2014 r., a 231,0 tys. zł w 2015 r.

Jednocześnie w latach 2014-2016 Powiat Świdnicki sprzedał nieruchomości, które nie były planowane do sprzedaży w programie naprawczym. W 2014 r. sprzedano jedną nieruchomość niezabudowaną (6,0 tys. zł), w 2015 r. sprzedano 6 nieruchomości (404,4 tys. zł), a w 2016 r. sprzedano 3 nieruchomości (67,9 tys. zł).

Przedsięwzięcie nr 2 (zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet radnych Powiatu Świdnickiego o 20%). Z dniem 1 października 2014 r. weszła w życie uchwała nr XLI/408/2014 Rady Powiatu z dnia 24 września 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Świdnicy. Uchwalono w niej następujące miesięczne stawki diet: [1] członek zarządu – 79% maksymalnej wysokości diety, tj. 2 093,26 zł (poprzednio 94% maksymalnej wysokości diety, tj. 2 490,71 zł), [2] przewodniczący rady – 79% maksymalnej wysokości diety, tj. 2 093,26 zł (poprzednio 94% maksymalnej wysokości diety, tj. 2 490,71 zł), [3] wiceprzewodniczący rady – 60% maksymalnej wysokości diety, tj. 1 589,31 zł (poprzednio 75% maksymalnej wysokości diety, tj. 1 987,27 zł), [4] przewodniczący komisji – 57% maksymalnej wysokości diety, tj. 1 510,32 zł (poprzednio 72% maksymalnej wysokości diety, tj. 1 907,78 zł), [5] radny – 50% maksymalnej wysokości diety, tj. 1 324,85 zł (poprzednio 65% maksymalnej wysokości diety, tj. 1 722,30 zł).

Przedsięwzięcie nr 3 (reorganizacja struktury Starostwa oraz ograniczenie wynagrodzenia kadry kierowniczej i Zarządu Powiatu o 10%). W terminie zgodnym z harmonogramem podjęto i zakończono działania mające na celu reorganizację

Aut. G.Ł.

struktury organizacyjnej Starostwa oraz ograniczenia wynagrodzenia kadry kierowniczej i Zarządu Powiatu²⁵. W ramach tych działań zlikwidowano stanowisko etatowego członka Zarządu Powiatu²⁶, dokonując nowego podziału zadań pomiędzy Starostą a Wicestarostą (wynagrodzenie etatowego członka zarządu za 2014 r. wynosiło 140,8 tys. zł). Zlikwidowano samodzielne stanowisko ds. kontroli zarządczej jako wyodrębnionej komórki organizacyjnej w strukturze Starostwa począwszy od 2015 r.²⁷ (wynagrodzenie na tym stanowisku w 2014 r. wynosiło 43,3 tys. zł). Utworzono komórkę organizacyjną – Wydział Inwestycji, Remontów i Przetargów, poprzez połączenie Referatu Inwestycyjno-Remontowego oraz Referatu ds. Przetargów (redukcja zatrudnienia o 1 etat). Wynagrodzenia dotyczące stanowisk kierowniczych w tych komórkach w 2014 r. wynosiły 153,6 tys. zł, w 2015 r. 84,8 tys. zł, a w 2016 r. 89,7 tys. zł. Ograniczono wydatki kadry kierowniczej, uwzględniające wynagrodzenie Starosty, Wicestarosty, Sekretarza i Skarbnika, które ukształtowały się w latach 2015-2016 poniżej poziomu z roku 2014 (wynagrodzenia na tych stanowiskach w 2014 r. wyniosły 635,2 tys. zł, w 2015 r. 537,6 tys. zł, a w 2016 r. 537,1 tys. zł).

Przedsięwzięcie 4 (zawieszenie wydatków na promocję Powiatu). W okresie obowiązywania programu naprawczego nie ponoszono wydatków na promocję Powiatu.

Przedsięwzięcie 5 (zaostrenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych, tj. redukcja zatrudnienia i zwiększenie obciążenia godzinowego nauczycieli). W terminie zgodnym z harmonogramem podjęto i zakończono działania mające na celu zaostrenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych, co wiązało się z redukcją (ograniczeniem) zatrudnienia w uwagi na zmniejszającą się liczbę uczniów oraz zwiększeniem obciążenia godzinowego nauczycieli w placówkach oświatowych. Działania te miały na celu ograniczenie wydatków bieżących²⁸, ponoszonych w szczególności w zakresie wynagrodzeń nauczycieli (w 2014 r. wydatki bieżące wyniosły 26 544,0 tys. zł, w 2015 r. 24 042,1 tys. zł, a w 2016 r. 23 764,9 tys. zł).

Przedsięwzięcie 6 (scentralizowanie szkolnictwa specjalnego poprzez likwidację PZSS w Świebodzicach). Zamierzenia związane z centralizacją szkolnictwa specjalnego, poprzez likwidację PZSS w Świebodzicach, nie zostały zrealizowane. W ocenie nowego Zarządu Powiatu, ze względu na negatywny odbiór społeczny planowanego przedsięwzięcia, odstąpiono od jego realizacji. Zarząd Powiatu uznał, że konieczne jest podjęcie innego działania, które dałoby podobne skutki finansowe, a mianowicie rozwiązanie Zespołu Szkół nr 3 w Świdnicy, będące konsekwencją likwidacji IV Liceum Ogólnokształcącego w Świdnicy. Rozwiązanie to miało pociągać za sobą mniejsze skutki społeczne dla uczniów tej jednostki niż w przypadku uczniów niepełnosprawnych. Z dniem 1 września 2015 r. zlikwidowany został Zespół Szkół nr 3 w Świdnicy²⁹ (nauczyciele i uczniowie zostali przeniesieni do III Liceum Ogólnokształcącego w Świdnicy). Likwidacja tej jednostki wynikała przede wszystkim z sytuacji demograficznej (spadek liczby uczniów) oraz konieczności budowania właściwej proporcji pomiędzy trzema głównymi typami

²⁵ Działania w oparciu o uchwałę nr III/17/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Świdnicy.

²⁶ Było zajmowane do dnia 8 grudnia 2014 r.

²⁷ Pracownik od dnia 1 stycznia 2015 r. rozpoczął pracę w innym Wydziale Starostwa.

²⁸ Dział 801 klasyfikacji budżetowej (oświata i wychowanie), rozdział klasyfikacji budżetowej 80120 (licea ogólnokształcące) i 80130 (szkoły zawodowe).

²⁹ Na podstawie uchwały nr IX/64/2015 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 8 czerwca 2015 r. w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół nr 3 w Świdnicy.

szkół ponadgimnazjalnych. Zadanie to zastąpiło planowane działania związane z centralizacją szkolnictwa specjalnego (bez zmiany programu naprawczego).

Przedsięwzięcie 7 (ograniczenie wydatków bieżących w trzech wybranych działach klasyfikacji budżetowej o 50%). W terminie zgodnym z harmonogramem podjęto i zakończono działania mające na celu ograniczenie wydatków w trzech działach klasyfikacji budżetowej w okresie obowiązywania programu naprawczego. W budżecie Powiatu w latach 2015³⁰ i 2016³¹ uwzględniono wydatki w tych obszarach w ograniczonej wysokości. Wydatki na ochronę i promocję zdrowia w 2014 r. wyniosły 87,9 tys. zł, w 2015 r. 53,1 tys. zł, a w 2016 r. 34,9 tys. zł. Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w 2014 r. wyniosły 29,5 tys. zł, w 2015 r. 25,4 tys. zł, a w 2016 r. 18,5 tys. zł. Z kolei wydatki na kulturę fizyczną w 2014 r. wyniosły 99,0 tys. zł, w 2015 r. 59,9 tys. zł, a w 2016 r. 55,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 194-266, 270-275, 385-538, 540, 655)

2.3. Efekty działań naprawczych i stopień osiągnięcia założonych celów.

W odniesieniu do przedsięwzięcia 1, 6 i 7 nie osiągnięto przewidywanych efektów finansowych działań naprawczych.

Przedsięwzięcie 1 (sprzedaż mienia). Z planowanych dochodów ze sprzedaży mienia (nieruchomości) w wysokości 8 478,6 tys. zł zrealizowano 1 711,2 tys. zł, tj. 20,2% planowanej wysokości (w tym 478,3 tys. zł ze sprzedaży nieruchomości nieujętych w programie naprawczym).

Przedsięwzięcie 2 (zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet radnych Powiatu Świdnickiego o 20%). Osiągnięto zaplanowane w programie naprawczym zmniejszenie wydatków na wypłatę diet radnych, bowiem w 2015 r. planowano na ten cel wydatkować 610,2 tys. zł, a wydatkowano 444,8 tys. zł (oszczędność 165,4 tys. zł, wobec planowanej oszczędności w wysokości 155,6 tys. zł), a w 2016 r. planowano na ten cel wydatkować 633,3 tys. zł, a wydatkowano 451,3 tys. zł (oszczędność 182,0 tys. zł, wobec planowanej oszczędności w wysokości 161,6 tys. zł).

Wydatki na diety radnych w 2013 r. (przed wprowadzeniem programu naprawczego) wyniosły 577,1 tys. zł, w 2014 r. 529,1 tys. zł (spadek o 48,0 tys. zł w porównaniu do 2013 r.), w 2015 r. 444,8 tys. zł (spadek o 132,3 tys. zł w porównaniu do 2013 r.), a w 2016 r. 451,3 tys. zł (spadek o 125,8 tys. zł w porównaniu do 2013 r.).

Przedsięwzięcie 3 (reorganizacja struktury Starostwa oraz ograniczenie wynagrodzenia kadry kierowniczej i Zarządu Powiatu o 10%). W 2015 r. planowano oszczędności z tego tytułu w wysokości 233,3 tys. zł, a w 2016 r. w wysokości 240,2 tys. zł – łącznie 473,5 tys. zł, a osiągnięto oszczędności za te lata w łącznej wysokości 563,9 tys. zł.

Wynagrodzenia Starosty, Wicestarosty, Sekretarza i Skarbnika w 2015 r. były niższe o 97,6 tys. zł niż w 2014 r., a w 2016 r. niższe o 98,1 tys. zł w porównaniu do 2014 r.

Przedsięwzięcie 4 (zawieszenie wydatków na promocję Powiatu). W 2014 r. – przed realizacją programu naprawczego wydatki na ten cel wyniosły 119,2 tys. zł. W okresie realizacji programu naprawczego nie ponoszono wydatków na ten cel. W programie naprawczym planowano wydatki na rok 2014, 2015 i 2016 w wysokości odpowiednio: 120,0 tys. zł, 124,1 tys. zł i 128,8 tys. zł, a po wdrożeniu. Potencjalne oszczędności z tego tytułu prognozowano więc w wysokości 252,9 tys. zł (lata 2015-2016).

³⁰ Uchwała budżetowa nr III/14/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r.

³¹ Uchwała budżetowa nr XV/116/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r.

Przedsięwzięcie 5 (zaostrenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych, tj. redukcja zatrudnienia i zwiększenie obciążenia godzinowego nauczycieli). Z tytułu wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w 2015 r. planowano oszczędności w wysokości 502,1 tys. zł, a osiągnięto w wysokości 2 501,9 tys. zł³², natomiast w 2016 r. planowano oszczędności w wysokości 1 550,5 tys. zł, a osiągnięto w wysokości 2 779,1 tys. zł³³.

Przedsięwzięcie 6 (scentralizowanie szkolnictwa specjalnego poprzez likwidację PZSS w Świebodzicach). Prognozowane oszczędności w latach 2015-2016 w wysokości 689,7 tys. zł nie zostały wykonane, gdyż zrezygnowano z realizacji tego przedsięwzięcia.

Przedsięwzięcie 7 (ograniczenie wydatków bieżących w trzech wybranych działach klasyfikacji budżetowej o 50%). Z tytułu ograniczenia wydatków w dziale 851 (ochrona zdrowia), dział 921 (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) oraz w dziale 926 (kultura fizyczna) w latach 2015-2016 planowano oszczędności w wysokości 255,6 tys. zł, a osiągnięto w wysokości 186,1 tys. zł, tj. 72,8% planowanej wysokości.

(dowody: akta kontroli str. 270-275, 891-894, 942-944)

2.4. W okresie realizacji programu naprawczego – za wyjątkiem ograniczenia realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych – przestrzegano ograniczeń wynikających z przyjęcia programu naprawczego, określonych przepisami art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p., tj.:

- nie podejmowano nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- nie udzielano pomocy finansowej innym jst,
- nie udzielano poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- nie ponoszono wydatków na promocję jst,
- wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie Zarządu Powiatu były niższe w okresie realizacji programu naprawczego od wydatków na te cele poniesionych w roku poprzedzającym rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego.

Z uchwały Składu Orzekającego RIO z dnia 27 kwietnia 2015 r.³⁴ wynikało, że po wdrożeniu postępowania naprawczego zachowano ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.

(dowody: akta kontroli str. 270-275, 281-284, 317, 329, 347, 366, 381, 541-544, 675-827, 847-850, 919, 929, 938)

W toku analizy wybranych wydatków ujmowanych na kontach wydatków rozdziału klasyfikacji budżetowej 75095 (pozostała działalność), paragraf 4300 (zakup usług pozostałych) ustalono, iż w latach 2015-2016 Powiat Świdnicki ponosił wydatki³⁵ m.in. na: [1] usługi medyczne na Samochodowym Międzynarodowym Rajdzie Krause na kwotę 10,0 tys. zł, [2] usługi gastronomiczne i hotelowe związane z Międzynarodowymi Targami „Zdrowie ma smak” na kwotę 8,9 tys. zł, [3] koncert muzyczny podczas Międzynarodowego Festiwalu Balonowego na kwotę 12,0 tys. zł, [4] usługi gastronomiczne i hotelowe dla delegacji Powiatu Bergstrasse na kwotę 12,6 tys. zł, [5] przygotowanie i realizację koncertów Pod Wieżą Ratuszową w ramach 23. Międzynarodowych Świdnickich Nocy Jazzowych na kwotę

³² Wydatki w rozdziale 80120 i 80130 w 2014 r. wyniosły 26 544,0 tys. zł, a w 2015 r. 24 042,1 tys. zł.

³³ Wydatki w rozdziale 80120 i 80130 w 2014 r. wyniosły 26 544,0 tys. zł, a w 2016 r. 23 764,9 tys. zł.

³⁴ Nr III/99/2015 w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Świdnickiego sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Świdnickiego za 2014 rok.

³⁵ W poprzednich latach również klasyfikowane w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75095 (pozostała działalność).

10,0 tys. zł, [6] za usługi medyczne w trakcie Świdnickiego Rajdu Krause na kwotę 10,0 tys. zł, [7] organizację koncertu podczas Balloon Festiwal w Krzyżowej na kwotę 10,0 tys. zł, [8] organizację koncertu muzycznego w ramach Międzynarodowych Świdnickich Nocy Jazzowych na kwotę 10,0 tys. zł, [9] multimedialną realizację i nagłośnienie oświetlenie XXIV Międzynarodowego Festiwalu Folkloru na kwotę 10,0 tys. zł, [10] organizację i realizację koncertu muzycznego w ramach XX Dni Gór w Świdnicy na kwotę 9,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 856-890, 941-942, 945)

2.5. W okresie objętym programem naprawczym nie wprowadzono na podstawie art. 240a ust. 7 u.f.p. innych ograniczeń niż wskazane w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p. Jak podał Starosta, mając świadomość sytuacji finansowej Powiatu, już przed uchwaleniem programu naprawczego wprowadzane były działania mające na celu racjonalizację wydatków budżetowych m.in. poprzez: [1] zmianę uchwały³⁶ w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli, skutkującą pojawieniem się oszczędności w działach 801 i 854 klasyfikacji budżetowej, [2] podejmowanie przez Zarząd Powiatu starań o pozyskanie zewnętrznych środków na sfinansowanie ustawowych zadań w zakresie oświaty, dróg i pomocy społecznej, w tym uzyskania pomocy finansowej od gmin mających siedzibę na terenie Powiatu Świdnickiego, [3] planowanie, w zakresie wydatków inwestycyjnych, głównie wydatków na zadania inwestycyjne kontynuowane i dofinansowane ze źródeł zewnętrznych.

(dowody: akta kontroli str. 1001-1002)

2.6. Konieczność sporządzenia programu naprawczego wystąpiła w związku z niezachowaniem wskaźnika obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. w 2014 r. i 2016 r. Realizacja programu naprawczego była skuteczna, bowiem osiągnięto cel główny tego programu – w 2016 r. spełniona została relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., która wyniosła 3,13%, przy dopuszczalnym wskaźniku wynoszącym 4,22%. RIO wydała pozytywną opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale Rady Powiatu w sprawie WPF oraz w uchwale budżetowej na rok 2017³⁷, wskazując iż planowany dług Powiatu na koniec 2017 r. wyniesie 56 712,0 tys. zł, co stanowi 41,1% planowanych dochodów, natomiast planowana w 2017 r. spłata zobowiązań w kwocie 3 000,0 tys. zł (kredyty, pożyczki) powiększona o wydatki przeznaczone na obsługę długu w kwocie 2 297,1 tys. zł, stanowi 3,72% planowanych dochodów, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty 8,41%³⁸. Obliczona relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p. na podstawie prognozowanych wielkości budżetu (na lata 2017-2027) w każdym roku objętym prognozą nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań.

W okresie realizacji programu naprawczego (lata 2014-2016) Powiat Świdnicki realizował budżety osiągając systematycznie nadwyżki (w 2014 r. wynosiła ona 5 057,6 tys. zł, w 2015 r. 5 936,7 tys. zł, a w 2016 r. 5 214,7 tys. zł). Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami

³⁶ Uchwała nr XXXIX/392/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 25 czerwca 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu określającego wysokość dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli, a także wysokość, szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

³⁷ Uchwała nr III/9/2017 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 9 stycznia 2017 r. w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale Rady Powiatu w Świdnicy Nr XVII/205/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Świdnickiego oraz w uchwale budżetowej na rok 2017 Powiatu Świdnickiego nr XVII/204/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r.

³⁸ Wyliczonym w oparciu o planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu za III kwartały 2016 r.

bieżącymi był wielkością dodatnią³⁹ i wynosił w 2014 r. 8 508,1 tys. zł, w 2015 r. 9 293,3 tys. zł, a w 2016 r. 8 988,0 tys. zł. Mała zadłużenie Powiatu: w 2014 r. wynosiło ono 67 562,7 tys. zł, w 2015 r. 65 922,2 tys. zł, a w 2016 r. 60 331,8 tys. zł⁴⁰. Wskaźniki relacji spłacanych kwot należności głównych i odsetek do kwot dochodów wynosiły odpowiednio w 2014 r. – 3,96%, w 2015 r. – 2,63%, a w 2016 r. – 3,13%. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ust. 1 u.f.p. wynosił dla 2014 r. – 2,69% (przekroczenie o 1,27 punktu procentowego, relacja niespełniona), dla 2015 r. – 3,85% (relacja spełniona), a dla 2016 r. – 4,22% (relacja spełniona).

RIO wydała także pozytywne opinie o sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu Powiatu za lata 2014-2016⁴¹ oraz opinię pozytywną o przedłożonym przez Zarząd Powiatu projekcie uchwały budżetowej na rok 2017⁴².

(dowody: akta kontroli str. 47, 276-277, 285, 314, 317, 342, 381, 541-544, 549-550, 716-717, 895-918, 946-956)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Odstępując od realizacji przewidzianego w przyjętym programie naprawczym działania dotyczącego scentralizowania szkolnictwa specjalnego, w Starostwie nie podjęto działań zmierzających do korekty programu naprawczego, mimo iż Zarząd Powiatu został do tego zobligowany przez Radę Powiatu Świdnickiego⁴³ oraz dysponował opinią dotyczącą uchwalenia i realizacji programu naprawczego⁴⁴, wydaną przez RIO, wskazującą na taką powinność. Wprawdzie u.f.p. nie reguluje kwestii dotyczących dokonywania zmian uchwalonych programów naprawczych, to jednak ze względu na szczególny charakter i zakres tych uchwał należy przyjąć, iż konieczne jest dokonywanie ich zmian w przypadku zmiany przedsięwzięć naprawczych, harmonogramu ich wprowadzania lub korekty obliczeń efektów finansowych. Zmiany takie są niezbędne również dlatego, że przewidywane efekty finansowe realizowanych przedsięwzięć naprawczych stanowią podstawę dla prognozowania wielkości budżetowych w okresie realizacji programu naprawczego – umożliwiają ocenę wymogu realistyczności WPF i legalności budżetu. Zmiany takie, ze względu na wyłączną kompetencję Rady Powiatu do uchwalenia programu naprawczego, winny być przeprowadzane przez ten właśnie organ oraz opiniowane przez właściwą RIO.

Starosta i Skarbnik Powiatu podali w wyjaśnieniach, że u.f.p. nie reguluje kwestii dotyczących dokonywania zmian uchwalonych programów naprawczych, mimo że RIO wskazała na konieczność dokonywania ich zmian w przypadku zmiany przedsięwzięć naprawczych. Uznano, że celem nadrzędnym wprowadzenia programu naprawczego była możliwość samodzielnego uchwalenia WPF i budżetu bez zachowania wymogów określonych w art. 242-244 u.f.p. w trakcie realizacji programu naprawczego, a jego aktualizowanie nie miało by wpływu na osiągnięcie tego celu.

³⁹ Co oznaczało, że zachowano wymóg określony w art. 242 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym 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.

⁴⁰ Według sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁴¹ Uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu: [1] nr III/99/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r., [2] nr III/84/2016 z dnia 22 kwietnia 2016 r., [3] nr III/92/2017 z dnia 13 kwietnia 2017 r.

⁴² Uchwała nr III/271/2016 z dnia 6 grudnia 2016 r.

⁴³ Protokół nr IV/15 sesji Rady Powiatu odbytej w dniu 4 lutego 2015 r.

⁴⁴ Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2015 r. (znak: P.WR.54.2.2015) w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, bowiem program naprawczy stanowi podstawę do realizacji zawartych w nim przedsięwzięć. Wyłączne kompetencje do uchwalenia programu naprawczego posiada organ stanowiący jst, zatem należy przyjąć, że organ ten ma również wyłączne kompetencje do jego zmiany. Uprawnienia te nie mogą być scedowane i podejmowane przez inny organ, w tym przez organ wykonawczy, co miało miejsce. W związku z tym zmian programu naprawczego w zakresie działań naprawczych, w tym zamiany jednych działań na inne lub zaniechania działań, powinien dokonać organ stanowiący, w tym przypadku Rada Powiatu Świdnickiego.

(dowody: akta kontroli str. 828-831, 848-850, 1456-1486)

2. Nie wszystkie przedsięwzięcia naprawcze zostały zrealizowane w terminach i w zakresie przewidzianym w realizowanym w latach 2014-2016 programie naprawczym, gdyż z jednego z nich zrezygnowano – dotyczyło to scentralizowania szkolnictwa specjalnego poprzez likwidację PZSS w Świebodzicach. W odniesieniu do trzech spośród siedmiu przedsięwzięć nie osiągnięto przewidywanych efektów finansowych, tj.: [1] z planowanych dochodów ze sprzedaży mienia (nieruchomości) w wysokości 8 478,6 tys. zł zrealizowano tylko 1 711,2 tys. zł, tj. 20,2% planowanej wysokości (w tym 478,3 tys. zł ze sprzedaży nieruchomości nieujętych w programie naprawczym), [2] prognozowane oszczędności w latach 2015-2016 w wysokości 689,7 tys. zł z tytułu centralizacji szkolnictwa specjalnego nie zostały wykonane, gdyż zrezygnowano z realizacji tego przedsięwzięcia, [3] z planowanego ograniczenia wydatków bieżących w trzech działach klasyfikacji budżetowej (851, 921 i 926) osiągnięto oszczędności w wysokości 186,1 tys. zł, wobec prognozowanych w wysokości 255,6 tys. zł (72,8% planowanej wielkości). Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając globalnie pozytywne efekty programu naprawczego, wskazuje jednak, że w tych przypadkach działano niezgodnie z procedurą opisaną w programie naprawczym i nie osiągnięto zaplanowanych do zrealizowania efektów finansowych.

Starosta wyjaśnił iż, nowy Zarząd Powiatu uznał za konieczne podjęcie innego przedsięwzięcia niż likwidacja PZSS w Świebodzicach, które dałoby podobne skutki finansowe (rozwiązanie Zespołu Szkół nr 3 w Świdnicy) i wiązałoby się z mniejszymi skutkami społecznymi dla uczniów. Podał, że oszczędności z tego tytułu w latach 2015-2016 wyniosły 750,8 tys. zł. Wyjaśniając przyczyny uzyskania mniejszych niż planowano dochodów ze sprzedaży mienia Starosta i Skarbnik wskazali m.in. na negatywne wyniki postępowań przetargowych, stosowane bonifikaty przy sprzedaży oraz na dochody z tego tytułu uzyskane w 2012 r. w wysokości 2 456,5 tys. zł, które miały wpływ na planowanie. Odnosząc się do niższych niż planowano oszczędności w trzech działach klasyfikacji budżetowej Starosta i Skarbnik wyjaśnili, że ograniczenie wydatków w programie naprawczym w dziale 851 było oparte o wartości planowane (w 2014 r. wydatki na realizację ochrony i promocji zdrowia wyniosły 76,4% założeń budżetowych i były wynikiem wprowadzanych na bieżąco oszczędności w realizacji tego zadania). Z kolei w działach 921 oraz 926 postanowiono stopniowo zmniejszać pulę środków na zakup materiałów i usług, gdzie głównie beneficjentami tych wydatków byli uczniowie szkół powiatowych będących organizatorami wydarzeń o charakterze kulturalnym, artystycznym i sportowym, oraz o 50% ograniczono wysokość środków na dotacje dla stowarzyszeń w zakresie upowszechniania kultury fizycznej.

NIK wskazuje, że zapisy w programie naprawczym w części dotyczącej harmonogramu wprowadzania przedsięwzięć naprawczych oraz ich efektów finansowych stanowią zobowiązanie do ich realizacji. Dostrzegając uzyskanie większych oszczędności z tytułu rozwiązania Zespołu Szkół nr 3 w Świdnicy, niż tych planowanych w związku z likwidacją PZSS w Świebodzicach, NIK podkreśla, że

przedsięwzięcie to nie zostało usankcjonowane w programie naprawczym. Intensyfikacja działań związanych ze sprzedażą nieruchomości okazała się nieskuteczna, a kalkulacje w tym zakresie nierzetelne, gdyż m.in. nie przewidywały możliwych bonifikat. W ocenie NIK niezrealizowanie w zakładanym wymiarze oszczędności w trzech działach klasyfikacji budżetowej nie można tłumaczyć m.in. zawyżonymi wartościami planowanymi, gdyż w przypadku wszystkich przedsięwzięć przyjęto w programie naprawczym określone założenia budżetowe, które powinny cechować się realnością.

(dowody: akta kontroli str. 934-937, 942-944)

3. W okresie realizacji programu naprawczego naruszony został zakaz, o którym mowa w art. 240a ust. 5 pkt 6 u.f.p. W Starostwie nie ograniczono bowiem realizacji zadań Powiatu innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. W wydatkach rozdziału klasyfikacji budżetowej 75095 (pozostała działalność), paragraf 4300 (zakup usług pozostałych) ujmowano m.in. wydatki⁴⁵ związane ze współdziałaniem Powiatu z innymi jst krajowymi (Powiat Łowicki, Kartuski i Tatrzański) i zagranicznymi (Miasto Jičín i Powiat Bergstrasse), dotyczące współorganizacji przedsięwzięć o charakterze międzynarodowym oraz wniesieniem składek członkowskich do Sudeckiego Stowarzyszenia Inicjatyw Gospodarczych i Euroregionu Glacensis. Nadto wydatki, które wiązały się z realizacją tych zadań, nie były ograniczane, gdyż w latach 2014-2016 wydatkowano na nie odpowiednio: 116,8 tys. zł, 157,0 tys. zł i 188,3 tys. zł, podczas gdy w latach 2012-2013 (tj. przed realizacją programu naprawczego) wydatki te wynosiły odpowiednio: 96,0 tys. zł i 102,2 tys. zł.

Starosta wyjaśnił, iż wydatki na organizację rajdu samochodowego, festiwali muzycznych i folklorystycznych oraz spotkań z przedstawicielami partnerskich samorządów dotyczyły współorganizacji przedsięwzięć o charakterze międzynarodowym, służących integracji społeczności lokalnej.

Działania służące integracji społeczności lokalnej, należy uznać jako zadania fakultatywne dla samorządu powiatowego, gdyż nie przewidziano ich w katalogu zadań powiatu, zawartych w art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁶. Nadto NIK wskazuje, że o ograniczeniu realizacji zadań, zwłaszcza w ujęciu finansowym, tj. rozumianym jako ograniczanie wydatków na realizację zadań, można mówić tylko po ustaleniu pewnego punktu odniesienia (norm relacyjnych). Zatem w okresie realizacji programu naprawczego wydatki na zadania fakultatywne wzrosły w porównaniu do okresu wcześniejszego, gdy program naprawczy nie był realizowany.

(dowody: akta kontroli str. 856-890, 940-941)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Monitoring realizacji programu naprawczego nie był w pełni skuteczny, bowiem nie zrealizowano jednego z zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych, a w odniesieniu do trzech przedsięwzięć nie osiągnięto przewidywanych efektów finansowych działań naprawczych. W szczególności nieskuteczny okazał się monitoring realizacji dochodów ze sprzedaży mienia (nieruchomości). W tym kontekście NIK zwraca uwagę, że w programie naprawczym nie określono mechanizmów kontroli i monitoringu wykonywania zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1001)

2. W planie przedsięwzięć programu naprawczego ujęto zadanie związane z zawieszeniem wydatków na promocję Powiatu, co wynikało z ustawowego

⁴⁵ Sprawdzono na podstawie próby celowej, obejmującej 10 największych kwotowo wydatków z lat 2015-2016, o łącznej wartości 102,5 tys. zł.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 814, ze zm.

ograniczenia, o którym mowa w art. 240a ust. 5 pkt 4 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem w okresie realizacji postępowania naprawczego jst nie może ponosić wydatków na jej promocję. W związku z powyższym konstruowanie planu przedsięwzięć naprawczych w oparciu o ustawy zakaz ponoszenia wydatków na ten cel nie wydaje się zasadne, a prognozowane oszczędności mają charakter wyłącznie potencjalny (postulatywny).

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

Ocena cząstkowa

Zrealizowano podstawowy cel programu naprawczego, którym było nieprzekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań w 2016 r. (za 2015 r. był spełniony), określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. Obliczona relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., na podstawie prognozowanych wielkości budżetu w latach 2017-2027, w każdym roku objętym prognozą nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań. W okresie objętym programem naprawczym Powiat Świdnicki przestrzegał ustawowych ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p. Jednakże zidentyfikowano nieprawidłowości, które wystąpiły w związku z jego realizacją. Polegały one na odstąpieniu od realizacji jednego z zaplanowanych przedsięwzięć i nie dokonaniu w związku z tym zmian w programie naprawczym przez organ stanowiący Powiatu. Ponadto w odniesieniu do trzech spośród siedmiu przedsięwzięć nie osiągnięto przewidywanych efektów finansowych.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o sprawowanie należytego nadzoru nad gospodarką finansową Powiatu w celu zachowania trwałych efektów realizacji programu naprawczego.

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 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 we Wrocławiu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 26 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:

Mariusz Orawczak

Starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis



.....
podpis

