

Elektronicznie podpisany przez:
Andrzej Tatkowski
dnia 1 grudnia 2017 r.

Uchwała Nr 15/P/2017
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 1 grudnia 2017 r.

Elektronicznie podpisany przez:
Włodzimierz Bartkowiak
dnia 1 grudnia 2017 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2018 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz Zarządzenia Nr 4/2017 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania.

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Lidia Dudek</i>
	<i>Włodzimierz Bartkowiak</i>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** projekt uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2018 r.

Uzasadnienie

Burmistrz Strzelna spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 – dalej ustawa) przekazał w dniu 14 listopada 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Gminy na 2018 r.

Projekt uchwały budżetowej na 2018 r. zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m.in.:

- | | |
|---|---------------------|
| – łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości | - 48 075 041,41 zł |
| z wyodrębnieniem: | |
| – dochodów bieżących w wysokości | - 47 093 165,81 zł, |
| – dochodów majątkowych w wysokości | - 981 875,60 zł, |
| – łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości | - 46 749 387,17 zł |
| z wyodrębnieniem: | |
| – wydatków bieżących w wysokości | - 42 154 413,92 zł, |
| – wydatków majątkowych w wysokości | - 4 594 973,25 zł, |
| – wynik finansowy ze wskazaniem przeznaczenia nadwyżki budżetu, | |
| – łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu, | |
| – limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. | |

Dokonując oceny przedłożonego projektu budżetu Gminy Strzelno na 2018 r. Skład Orzekający wskazuje, co następuje.

1. Plan dochodów i wydatków budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W przedłożonym projekcie budżetu na 2018 r. Gmina Strzelno zaplanowała dochody i wydatki na finansowanie programów, projektów i zadań finansowanych ze środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy w kwocie 389 626,00 zł, co zaprezentowano w załącznikach Nr 1, 2 i 4 do projektu uchwały budżetowej.
2. W przedłożonym w dniu 14 listopada 2017 r. projekcie uchwały budżetowej zaplanowano nadwyżkę budżetu w wysokości 1 325 654,24 zł, którą przeznacza się na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych (rozchody budżetu). Przedłożony projekt budżetu na 2018 r. zakłada nadwyżkę operacyjną w wysokości 4 938 751,89 zł, a więc spełnia wymogi określone przepisem art. 242 ust. 1 ustawy. Z przedłożonej konstrukcji budżetu wynika, że założona w projekcie nadwyżka operacyjna budżetu zostanie przeznaczona na wydatki majątkowe.
3. Zaplanowana rezerwa ogólna i rezerwa celowa mieści się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków budżetu. Rezerwę celową w kwocie 122 549,00 zł przeznacza się na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Gminy sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy o finansach publicznych, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza sektora, z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych, co zaprezentowano w załączniku nr 11 projektu budżetu.
4. W projekcie uchwały zaplanowano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 195 000,00 zł, które w całości przeznacza się na realizację zadań zawartych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii – załącznik nr 9 projektu.
5. Zaplanowano również wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 50 000,00 zł, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co zaprezentowano w załącznikach Nr 1 i 2 do projektu uchwały. W projekcie budżetu na 2018 r. uwzględniono dochody związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w kwocie 1 200 000,00 zł, natomiast wydatki w tym zakresie określono w kwocie 1 606 249,60 zł. Przedłożony projekt uchwały budżetowej zabezpiecza wydatki w kwocie 429 378,38 zł na realizację przedsięwzięć przez poszczególne sołectwa Gminy, w ramach funduszu sołeckiego. Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) wskazane przez sołectwa przedsięwzięcia muszą być zadaniami własnymi Gminy, służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz muszą być zgodne ze strategią rozwoju Gminy. Wydatki funduszu sołeckiego sporządzono w załączniku Nr 14 do projektu w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla Burmistrza wynikające z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania pożyczek i kredytów oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego przejściowego deficytu budżetu. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla

Burmistrza do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków bieżących na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i jej wejścia w życie, zaprezentowany w § 17 uchwały jest zgodny z obowiązującymi przepisami, o ile zostanie ona podjęta do dnia 31 grudnia 2017 r.

Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy w 2017 r., celem ich uwzględnienia przy procedowaniu nad przedłożonym projektem uchwały budżetowej na 2018 r., a także w trakcie wykonywania budżetu 2018 r. Zastrzeżenia i uwagi zamieszczono w punktach 6 i 7 uzasadnienia do niniejszej opinii.

6. W ocenie Składu Orzekającego, w 2017 r. w Gminie Strzelno występują dwa negatywne zjawiska, które należy uwzględnić opiniując przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2018 r.:

6.1. *Pierwszym z nich jest wysoki poziom zobowiązań wymagalnych Gminy, który na koniec III kwartału 2017 r. wynosił 1 318 672,09 zł, tj. 2,7% planowanych na 2017 r. dochodów budżetu, pomimo jego spadku w relacji do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 1 629 974,69 zł, podczas gdy za okres III kwartałów 2017 r. Gmina Strzelno wypracowała nadwyżkę budżetu w wysokości 395 137,94 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w kwocie 1 206 356,00 zł oraz nadwyżkę operacyjną w wysokości 4 719 836,11 zł. Z zaprezentowanych danych liczbowych wynika, że przy wykonywaniu budżetu 2017 r. Gmina Strzelno posiada bardzo duże trudności związane z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej. W tym miejscu należy również podkreślić, iż zobowiązania wymagalne Gminy Strzelno na koniec III kwartału 2017 r. w wysokości 1 318 672,09 zł stanowią 12,0% ogółu zobowiązań Gminy zaliczanych do tytułów w tym okresie na kwotę 11 126 584,65 zł. Wskazane, wyżej zjawisko występuje na przestrzeni kilku ostatnich lat budżetowych. Charakteryzuje się ono powstawaniem zobowiązań wymagalnych na poziomie 1,5-2,5 mln zł w okresie pierwszych trzech kwartałów danego roku budżetowego, a następnie jego znacznym spadkiem do poziomu 100.000,00 zł -200.000,00 zł na koniec 4 kwartału danego roku budżetowego. Taki stan rzeczy jest wynikiem zawartych ugód i porozumień z wierzycielami Gminy, w celu zmniejszenia na koniec danego roku budżetowego kwoty zobowiązań wymagalnych Gminy ujmowanych w obowiązującej sprawozdawczości budżetowej i finansowej.. W wyniku braku środków budżetowych w kolejnym roku budżetowym i nie uregulowania w terminie zobowiązań Gminy wynikających z zawartych w roku poprzednim ugód i porozumień z wierzycielami, kwota zobowiązań, których termin płatności upłynął wzrasta ponownie w okresie pierwszych trzech kwartałów kolejnego roku budżetowego do poziomu w przedziale 1,5-2,5 mln zł. Podkreślenia wymaga również zjawisko zrealizowania planowanej nadwyżki budżetu Gminy za okres III kwartałów 2017 r. na poziomie 3-krotnie niższym od zakładanej, co potwierdza trudności Gminy z przepływem środków pieniężnych, przy realizacji budżetu 2017 r.*

6.2. *Drugim negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które na koniec III kwartału 2017 r. wyniosły 2 848 455,33 zł. Nagannym jest ich wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 185 979,03 zł. W ocenie Składu Orzekającego wskazanym jest podjęcie bardziej zdecydowanych działań windykacyjnych, których efektem końcowym będzie zmniejszenie w kolejnych okresach sprawozdawczych poziomu należności Gminy, których termin płatności upłynął.*

Skład Orzekający zwraca uwagę, także na inne negatywne zjawisko, które występuje na przestrzeni kilku ostatnich lat w Gminie Strzelno. Z przedłożonego sprawozdania Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za okres III kwartałów 2017 r. wynika, że Gmina Strzelno posiada również krótkoterminowe zobowiązania przejęte przez instytucje finansowe w kwocie 2 247 884,86 zł. Zobowiązania te wzrosły w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 306 552,57 zł. Skład Orzekający podkreśla, iż przeprowadzona w I półroczu 2017r. kontrola problemowa w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec IV kwartału 2016 r. wykazała nieprawidłowości, co do rzetelności sporządzenia tego sprawozdania, polegające na niewykazaniu w części A „Zobowiązania wg tytułów dłużnych” w wierszu E2.2 wszystkich długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w rozumieniu przepisu §2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773). Uchybienia te dotyczyły zawartych umów z instytucjami finansowymi, w wyniku których nastąpiło odroczenie terminu płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok liczony od pierwotnego terminu spłaty.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż stwierdzonych uchybień w wyniku przeprowadzonej w I półroczu 2017 r. kontroli problemowej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec IV kwartału 2016 r. nie ujęto w sporządzonym sprawozdaniu Rb-Z według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r., jak również w sprawozdaniu Rb-Z za okres III kwartałów 2017 r. Tym samym zaniżono w sprawozdaniu Rb-Z za I półrocze 2017 r. i III kwartały 2017 r. kwotę zobowiązań Gminy Strzelno zaliczanych do tytułów dłużnych, a także nie uwzględniono powyższego przy wyliczeniu planowanego wskaźnika spłat zobowiązań w wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2017-2027. Wskazać należy, iż w przypadku braku spełnienia normy, o której stanowi art. 243 ustawy, powyższe skutkować będzie koniecznością opracowania i wdrożenia programu postępowania naprawczego, o którym stanowią przepisy art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Działaniem powyższym naruszono przepisy art. 72 ust. 1 i art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr. 298, poz. 1767).

7. Skład Orzekający w oparciu o wskazane wyżej **negatywne** zjawiska w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy Strzelno, **zwraca uwagę** na bezwzględny obowiązek podjęcia przez organy Gminy Strzelno, przy realizacji budżetu 2017 r., a także przy uchwalaniu i wykonywaniu budżetu 2018 r., takich działań, których efektem końcowym będzie przezwyciężenie swoistej spirali zadłużenia Gminy oraz odzyskanie płynności finansowej, skutkującej znacznym zmniejszeniem poziomu należności i zobowiązań wymagalnych, a także zaprzestaniem zaciągania zobowiązań krótkoterminowych w podmiotach niebędących bankami, lecz działających na rynku finansowym (instytucje parabankowe – MW Trade S.A., Magellan S.A.) z racji bardzo wysokich kosztów obsługi zaciąganych zobowiązań od tych podmiotów. Utrzymywanie się takiej sytuacji w dalszej perspektywie czasowej może stanowić zagrożenie realizacji zadań publicznych przez Gminę Strzelno.

Nie uwzględnienie powyższych wskazań przy realizacji budżetu 2017 r., jak również w dalszej perspektywie czasowej przy uchwalaniu i wykonywaniu budżetu 2018 r. przez organy Gminy Strzelno, skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy działań określonych przepisem art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz wdrożeniem procedury określonej przepisem art. 240a ustawy o finansach publicznych, związanej z opracowaniem i uchwaleniem programu postępowania naprawczego.

W podsumowaniu niniejszej opinii, Skład Orzekający zwraca uwagę na bezwzględny obowiązek przestrzegania przy realizacji budżetu lat 2017-2018 i lat kolejnych, zasad zaciągania zobowiązań, określonych przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767), a także prawidłowego ich ujmowania w ewidencji księgowej oraz obowiązującej sprawozdawczości budżetowej w tym zakresie.

Należy również przy wykonywaniu budżetu Gminy Strzelno w 2018 r. i latach kolejnych przestrzegać zasad gospodarki finansowej określonych przepisem art. 254 ustawy o finansach publicznych.

Opisane powyżej nieprawidłowości stanowią podstawę do wydania opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na 2018 r.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Andrzej Tatkowski*