

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

Uchwała Nr 15/WPF/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 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2018-2026.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 230 ust. 2 pkt 1 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 22 stycznia 2016 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 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2018-2026.

Uzasadnienie

Burmistrz Strzelna spełniając wymogi określone art. 230 ust. 2 pkt 1 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 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno obejmującej lata 2018-2026 (dalej WPF).

Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały spełnia wymogi konstrukcyjne wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 92 – dalej rozporządzenie).

W projekcie uchwały oraz załączniku dotyczącym prognozy zawarto obligatoryjne elementy określone art. 226 ustawy oraz rozporządzeniem. Po przeanalizowaniu przedstawionych w projekcie uchwały w sprawie WPF danych Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Burmistrz Strzelna zaproponował sporządzenie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 - 2026. Dołączone do projektu uchwały objaśnienia przyjętych wartości wskazują metodologię opracowania danych oraz przyczyn prognozowanej sytuacji finansowej Gminy Strzelno. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy objaśnienia są integralną częścią WPF, zatem powinny być dołączane do każdej uchwały w sprawie WPF, również uchwały zmieniającej prognozę.

Podczas analizy WPF Skład Orzekający zwrócił szczególną uwagę na prognozowane dochody i wydatki z budżetu Unii Europejskiej oraz dochody ze sprzedaży majątku. W okresie objętym prognozą nie zaplanowano w 2018 r. dochodów z budżetu Unii Europejskiej, podczas gdy w budżecie wskazano je w kwocie 389 626,00 zł. Wydatki na programy, projekty i zadania finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy zaplanowano w prognozie wyłącznie w 2018 r. na poziomie 389 626,00 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na występujące różnice pomiędzy wielkościami zaprezentowanymi w wieloletniej prognozie finansowej oraz w budżecie na 2018 r. W kolumnie 12.2 i 12.2.1 wieloletniej prognozy finansowej nie wskazano dochodów majątkowych w kwocie 389 626,00 zł, natomiast w budżecie wskazano je w powyższej wysokości. Uwzględniając powyższe, należy dokonać analizy porównawczej wskazanych powyżej różnic, celem ich wyeliminowania przed podjęciem uchwały w sprawie WPF na lata 2018-2026 i budżetu na 2018 r.

Dochody ze sprzedaży majątku planuje się wyłącznie w 2018 r. w kwocie 170 000,00 zł. W objaśnieniach przyjętych wartości przedstawiono w sposób szczegółowy źródła planowanych do pozyskania w 2018 r. dochodów ze sprzedaży majątku. W załączonych do wieloletniej prognozy finansowej objaśnieniach odniesiono się również w sposób precyzyjny do zaplanowanych do pozyskania w 2018 r. dochodów majątkowych.

Wykazana w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ustawy jest zachowana w całym okresie objętym prognozą. Założona w projekcie wieloletniej prognozy na 2018 r. nadwyżka operacyjna budżetu wynosi 4 938 751,89 zł i zostanie przeznaczona na sfinansowanie wydatków majątkowych. Planowana natomiast w 2018 r. nadwyżka budżetu w kwocie 1 325 654,24 zł zostanie przeznaczona na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Ustawa o finansach publicznych w art. 243 wprowadziła od 2014 r. dla jednostek samorządu terytorialnego nowy wskaźnik limitu obsługi zadłużenia. Konstrukcja normy zakłada, że w danym roku budżetowym relacja wydatków związanych z obsługą zadłużenia i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami a dochodami nie może być wyższa od relacji pomiędzy różnicą dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i wydatkami bieżącymi a dochodami, obliczanej dla trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy jako średnia arytmetyczna z tych lat. Z WPF Gminy Strzelno wynika, że omawiana relacja zostanie zachowana w całym okresie objętym prognozą.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy w WPF przedstawiono kwotę długu Gminy Strzelno na koniec każdego roku objętego prognozą oraz sposób sfinansowania jego spłaty. Prognozę kwoty długu sporządzono zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi klasyfikacji tytułów dłużnych. Prognozowana kwota długu na koniec 2018 r. wyniesie 5 965 113,44 zł. Spłata zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych w 2018 r. w kwocie 1 325 654,24 zł pokryta zostanie przychodami z nadwyżki budżetowej. W latach kolejnych prognozy jednostka planuje uchwalenie budżetów z nadwyżką, która przeznaczona zostanie na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Do projektu uchwały w sprawie WPF dołączono wykaz wieloletnich przedsięwzięć, które Gmina zamierza realizować w latach 2018 - 2019. Skład Orzekający stwierdził, że wykaz ten spełnia wymogi formalne określone w art. 226 ust. 3 ustawy.

W projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno zamieszczono również upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Przyjęte w projekcie WPF wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r. są zgodne z projektem uchwały budżetowej Gminy na 2018 r.

Sposób wejścia w życie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedstawiony w § 7 części normatywnej 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 wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2026, uchwały budżetowej na 2018 r., a także w trakcie realizacji wpf i budżetu 2018 r.

W ocenie Składu Orzekającego, w 2017 r. w Gminie Strzelno występują dwa negatywne zjawiska, które należy uwzględnić opiniując przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2026.

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.

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 2017 r. poz. 2077) 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).

*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 wykonywaniu budżetu 2018 r., jak również w dalszej perspektywie czasowej przy realizacji przez organy Gminy Strzelno zamierzeń ujętych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2018-2026, 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 2018 r. 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 negatywne zjawiska dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy Strzelno stanowią podstawę do wydania opinii **pozytywnej z zastrzeżeniami** o przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2018-2026.

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*