

Uchwała Nr 20/P/2016
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 7 grudnia 2016 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2017 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 2016 r. poz. 1870) oraz Zarządzenia Nr 3/2016 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 Górzyński</i>

uchwalili, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** projekt uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2017 r.

U z a s a d n i e n i e

Burmistrz Strzelna spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 – dalej ustawa) przekazał w dniu 14 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Gminy na 2017 r.

Projekt uchwały budżetowej na 2017 r. zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m.in.:

- łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości - 46.170.270,75 zł
z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości - 44.776.067,00 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości - 1.394.203,75 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości - 44.886.914,75 zł
z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości - 40.063.962,09 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości - 4.822.952,66 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 2017 r. Skład Orzekający wskazuje, co następuje.

1. Plan dochodów i wydatków budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W przedłożonym projekcie budżetu na 2017 r. Gmina Strzelno zaplanowała dochody i wydatki na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 508.990,00 zł, co zaprezentowano w załącznikach Nr 1, 2 i 4 do projektu uchwały budżetowej.
2. W przedłożonym w dniu 14 listopada 2016 r. projekcie uchwały budżetowej zaplanowano nadwyżkę budżetu w wysokości 1.283.356,00 zł, którą przeznacza się na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych (rozchody budżetu). Przedłożony projekt budżetu na 2017 r. zakłada nadwyżkę operacyjną w wysokości 4.712.104,91 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 2017 r. uwzględniono dochody związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w kwocie 1.200.000,00 zł, natomiast wydatki w tym zakresie określono w kwocie 1.670.213,75 zł. Przedłożony projekt uchwały budżetowej zabezpiecza wydatki w kwocie 371.700,07 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 § 15 uchwały jest zgodny z obowiązującymi przepisami, o ile zostanie ona podjęta do dnia 31 grudnia 2016 r.

Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy w 2016 r., celem ich uwzględnienia przy procedowaniu nad przedłożonym projektem uchwały budżetowej na 2017 r., a także w trakcie wykonywania budżetu 2017 r. Zastrzeżenia i uwagi zamieszczono w punktach 6, 7 i 8 uzasadnienia do niniejszej opinii.

6. W ocenie Składu Orzekającego, w 2016 r. w Gminie Strzelno występują dwa negatywne zjawiska, które należy uwzględnić opiniując przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2017 r.:

6.1. *Pierwszym z nich jest wysoki poziom zobowiązań wymagalnych Gminy, który na koniec III kwartału 2016 r. wynosił 2.948.646,78 zł, tj. 6,3% planowanych dochodów budżetu i wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 1.204.695,05 zł, podczas gdy za okres III kwartałów 2016 r. Gmina Strzelno wypracowała nadwyżkę budżetu w wysokości 1.219.049,35 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w kwocie 1.169.092,84 zł oraz nadwyżkę operacyjną w wysokości 2.462.822,58 zł. Z zaprezentowanych danych liczbowych wynika, że przy wykonywaniu budżetu 2016 r. Gmina Strzelno posiada bardzo duże trudności z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej. O powyższym świadczy wzrost o 70,0% kwoty zobowiązań wymagalnych Gminy Strzelno w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego. W tym miejscu należy również podkreślić, iż zobowiązania wymagalne Gminy Strzelno na koniec III kwartału 2016 r. w wysokości 2.948.646,78 zł stanowią 22,0% ogółu zobowiązań Gminy zaliczanych do tytułów w tym okresie na kwotę 13.575.009,67 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 fakt, iż stan zobowiązań wymagalnych za okres III kwartałów 2016 r. osiągnął poziom 3,0 mln zł, a więc znacznie przewyższył poziom zobowiązań wymagalnych Gminy realizowany za okres III kwartałów w poprzednich latach budżetowych. Zmniejszył się również poziom zrealizowanej za okres III kwartałów 2016 r. nadwyżki operacyjnej budżetu w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego z kwoty 3.671.781,96 zł do kwoty 2.462.822,58 zł (dochody bieżące – wydatki bieżące).*

- 6.2. Drugim negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które na koniec III kwartału 2016 r. wyniosły **2.662.476,30 zł**. Nagannym jest ich wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę **579.812,53 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.
7. 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 2016 r. wynika, że Gmina Strzelno posiada również krótkoterminowe zobowiązania przejęte przez instytucje finansowe w kwocie **1.941.332,29 zł**. Zobowiązania te wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę **778.855,89 zł**. Ze sprawozdania Rb-Z według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. zobowiązania krótkoterminowe zaciągane w podmiotach niebędących bankami wyniosły **1.680.423,30 zł**. Podkreślenia wymaga bardzo wysoki koszt obsługi tych zobowiązań, który na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowił kwotę **97.927,65 zł**. Zauważenia wymaga również fakt, iż zobowiązania krótkoterminowe zaciągane w podmiotach niebędących bankami wzrosły w relacji do stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. o kwotę **260.908,99 zł**. Tak znaczny wzrost kwoty zobowiązań krótkoterminowych zaciąganych w podmiotach niebędących bankami, lecz działających na rynku finansowym (instytucje parabankowe – MW Trade S.A., Magellan S.A.) świadczy o bardzo dużych trudnościach Gminy Strzelno z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej.
8. 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 2016 r., a także przy wykonywaniu budżetu 2017 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 2016 r., jak również w dalszej perspektywie czasowej przy wykonywaniu budżetu 2017 r. przez organy Gminy Strzelno, skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy działań określonych art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz wdrożeniem procedury określonej 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 2017 r. i lat kolejnych, zasad zaciągania zobowiązań, określonych przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870), ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 380) 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 2017 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 2017 r.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący Składu Orzekającego

*Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
mgr Andrzej Tatkowski*

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia.

Do wiadomości:

1. Piotr Pieszak – Przewodniczący Rady Miejskiej w Strzelnie