

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

w sprawie: opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2017-2027.

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 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>

uchwalil, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2017-2027.

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 2016 r. poz. 1870 – dalej ustawa) przekazał w dniu 14 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno obejmującej lata 2017-2027 (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 2017 - 2027. 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 z budżetu Unii Europejskiej oraz dochody ze sprzedaży majątku. W okresie objętym prognozą zaplanowano dochody i wydatki z budżetu Unii Europejskiej wyłącznie w 2017 r. na poziomie 508.990,00 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na występujące różnice pomiędzy wielkościami zaprezentowanymi w wieloletniej prognozie finansowej oraz w budżecie na 2017 r. W kolumnie 1.1.3 WPF wskazano dochody z podatków i opłat w kwocie 9.620.940,00 zł, natomiast w budżecie w kwocie 9.650.940,00 zł. Tak więc, dochody z tego tytułu zaprezentowane w WPF są niższe o 30.000,00 zł od wielkości ujętych w projekcie budżetu na 2017 r. Stwierdzono również różnice pomiędzy WPF a budżetem w zakresie dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. W wieloletniej prognozie finansowej w kolumnie 1.1.5. wielkości te wynoszą 12.582.373,00 zł, natomiast w budżecie wynoszą one 12.583.373,00 zł (różnica 1.000,00 zł). Różnice wystąpiły również w zakresie wydatków bieżących na wynagrodzenia i składek od nich naliczonych, gdzie w WPF jest to kwota 19.089.231,50 zł, natomiast w budżecie 19.069.231,50 zł (różnica 20.000,00 zł). Wykazano również różnicę w kolumnie 12.4.1, gdzie w WPF jest to kwota 800.000,00 zł, natomiast w budżecie 508.990,00 zł (różnica 291.010,00 zł). Uwzględniając powyższe, należy dokonać analizy porównawczej wskazanych powyżej różnic, celem ich wyeliminowania przed podjęciem uchwały w sprawie WPF na lata 2017-2027 i budżetu na 2017 r.

Dochody ze sprzedaży majątku planuje się również wyłącznie w 2017 r. w kwocie 400.000,00 zł. W objaśnieniach przyjętych wartości przedstawiono w sposób szczegółowy źródła planowanych do pozyskania w 2017 r. dochodów ze sprzedaży majątku. W załączonych do wieloletniej prognozy finansowej objaśnieniach odniesiono się również w sposób precyzyjny do zaplanowanych do pozyskania w 2017 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 2017 r. nadwyżka operacyjna budżetu wynosi 4.712.104,91 zł i zostanie przeznaczona na sfinansowanie wydatków majątkowych. Planowana natomiast w 2017 r. nadwyżka budżetu w kwocie 1.283.356,00 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 2017 r. wyniesie 7.290.767,68 zł. Spłata zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych w 2017 r. w kwocie 1.283.356,00 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 2017 - 2018. 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 2017 r. są zgodne z projektem uchwały budżetowej Gminy na 2017 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 2016 r.

Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy w 2016 r., celem ich uwzględnienia przy procedowaniu nad przedłożonym projektem wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2027, uchwały budżetowej na 2017 r., a także w trakcie wykonywania wpf i budżetu 2017 r.

W omawianym okresie w Gminie Strzelno występują trzy negatywne zjawiska. Pierwszym z nich jest wysoki poziom zobowiązań wymagalnych Gminy, które na koniec III kwartału 2016 r. wynoszą **2.948.646,78 zł**, tj. **6,3%** planowanych dochodów budżetu. Zobowiązania te wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę **1.204.695,05 zł**. Powyższe świadczy o niewłaściwym zarządzaniu gospodarką finansową Gminy, powodującą trudności z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej.

Drugim negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które na koniec III kwartału 2016 r. wynoszą **2.662.476,30 zł**. Nagannym jest ich wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę **579.812,53 zł**.

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 na dzień 30 września 2016 r. 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 problemach Gminy Strzelno z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej.

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 WPF i budżetu 2016 r., a także przy wykonywaniu uchwalonego WPF i 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 WPF i 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.

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 2017-2027.

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