

**Uchwała Nr 20/I/2017**  
**Składu Orzekającego Nr 3**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 21 września 2017 r.**

**w sprawie:** wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2017 r.

Działając na podstawie art. 13 pkt 4 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) 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 Talkowski</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Lidia Dudek</i>
	<i>Włodzimierz Górzyński</i>

**uchwalił, co następuje:**

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** przedłożoną informację Burmistrza Strzelna o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2017 r.

**Uzasadnienie**

Na podstawie przedłożonej w dniu 30 sierpnia 2017 r. przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze wraz z informacją o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć oraz informacją o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury, a także po zapoznaniu się z uchwałą budżetową na 2017 r. i jej zmianami, uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmianami, jak również ze sprawozdaniami budżetowymi dotyczącymi I półrocza 2017 r. oraz wynikami kontroli problemowej przeprowadzonej w 2017 r. w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec IV kwartału 2016 r., udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/23/2017 z dnia 23 maja 2017 r., Skład Orzekający ustalił, co następuje:

I. Informacja przedłożona została w terminie wymaganym w art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przedłożona informacja o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 r. przedstawiona została w formie pisemnej i obejmuje część opisową i tabelaryczną. Zakres przedstawionych danych nie wykracza poza uregulowania określone Uchwałą Nr XLVI/353/2010 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 9 września 2010 r. w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy oraz wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury za pierwsze półrocze.

Z przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w okresie I półrocza 2017 r. osiągnięto dochody w kwocie 26 713 361,88 zł, co stanowi 55,3% planu określonego w budżecie. Dochody bieżące wykonano w kwocie 26 666 128,98 zł, tj. 56,9% planu, natomiast dochody majątkowe zrealizowano w kwocie 47 232,90 zł, tj. 3,4% planu.

Struktura zrealizowanych w I półroczu 2017 r. dochodów ogółem budżetu przedstawia się następująco:

- dochody własne – 9 428 567,81 zł, tj. 35,3% dochodów ogółem,
- dotacje celowe – 8 784 240,07 zł, tj. 32,9% dochodów ogółem,
- subwencja ogólna – 8 500 554,00 zł, tj. 31,8% dochodów ogółem.

Gmina zaplanowała dochody na finansowanie programów i projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w wysokości 684 620,00 zł, których nie zrealizowała w I półroczu 2017 r. Wydatki w I półroczu 2017 r. na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych zaplanowano w wysokości 1 055 630,36 zł, natomiast zrealizowano w kwocie 76 899,96 zł, tj. 7,3% planu.

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w I półroczu 2017 r. w kwocie 27 250 409,60 zł, tj. na poziomie 57,9% planu. Wydatki bieżące w kwocie 25 657 109,24 zł stanowią 94,2% ogółu poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowi 61,1%. Wydatki majątkowe, które w całości stanowią wydatki inwestycyjne, zrealizowano w kwocie 1 593 300,36 zł, co stanowi 5,8% ogółu wykonanych wydatków. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 31,3%. W informacji omówiono realizację zadań inwestycyjnych, zwracając uwagę na poziom poniesionych nakładów.

Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że nie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych.

Wynik wykonania budżetu Gminy Strzelno za I półrocze 2017 r. stanowi deficyt budżetu w wysokości 537 047,72 zł, przy planowanej nadwyżce w kwocie 1 206 356,00 zł. Za okres I półrocza 2017 r. Gmina wypracowała nadwyżkę operacyjną (dochody bieżące – wydatki

bieżące) w wysokości 1 009 019,74 zł. W informacji odniesiono się do przyczyn wykonania za I półrocze 2017 r. budżetu z deficytem, przy zaplanowanej nadwyżce budżetu.

Jak wynika z Rb-Z-kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2017 r. kwota zobowiązań Gminy zaliczanych do tytułów dłużnych wynosi 12 180 860,99 zł, tj. 25,2% w relacji do planowanych dochodów, w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 1 427 117,89zł.

Ponadto, z części D sprawozdania Rb-Z „Dane o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych” wynika, że krótkoterminowe zobowiązania przejęte przez instytucje finansowe na dzień 30 czerwca 2017 r. wynoszą 2 260 778,62 zł. Należności wymagalne za okres I półrocza 2017 r. wynoszą 2 329 427,32 zł, tj. 4,8% planowanych dochodów budżetu.

Przychody budżetu w I półroczu 2017 r. wyniosły 2 859 797,42 zł w całości z tytułu zaciągniętego kredytu na finansowanie przejściowego deficytu budżetu. Rozchody budżetu w omawianym okresie sprawozdawczym wyłącznie z tytułu spłat kredytów i pożyczek wyniosły 603 178,00 zł.

II. Informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za I półrocze 2017 r. obejmuje część opisową i tabelaryczną. W informacji zamieszczono dane odnośnie kształtowania się relacji spłat zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 do dochodów w 2017 r. kształtuje się na poziomie 3,64%, natomiast dopuszczalny poziom spłaty w 2017 r., zgodnie z Uchwałą Nr XXVIII/204/2017 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 20 czerwca 2017 r. wynosi 7,23% (przy uwzględnieniu planu budżetu III kwartałów 2016 r.) i 6,87% uwzględniając wykonanie budżetu za 2016 r. Spełnia to wymogi art. 243 ustawy o finansach publicznych.

III. W informacji dotyczącej wykonania planu finansowego za okres I półrocza 2017 r. samorządowych instytucji kultury odniesiono się do stanu należności i zobowiązań tych jednostek, w tym należności i zobowiązań wymagalnych, stosownie do przepisu art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

IV. Po przeprowadzonej analizie przedłożonej informacji opisowej za I półrocze 2017 r. oraz wyników kontroli problemowej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec IV kwartału 2016 r. Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia ,co do rzetelności sporządzonego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za okres I półrocza 2017 r., poprzez niewykazywanie 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).

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy wynika nierzetelne sporządzenie sprawozdania jednostkowego Rb-Z na koniec IV kwartału 2016 r. Urzędu Miejskiego w Strzelnie oraz Gminy Strzelno poprzez:

a) niewykazanie w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E2) zobowiązań o łącznej wartości **2 094 533,58 zł** z tytułu:

- zawartej w dniu 21 stycznia 2016 r. ugody z M.W. Trade S.A., w wyniku której nastąpiło odroczenie terminu płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok liczony od pierwotnego terminu spłaty na kwotę **1 280 425,21 zł**,

- zawartych porozumień z M.W. Trade S.A. w dniu 31 października 2016 r. MWT/61/2016 oraz w dniu 12 grudnia 2016 r. MWT/75/2016, a także zawartego w dniu 30 grudnia 2016 r. porozumienia z Magellan S.A., w wyniku których nastąpiło odroczenie terminu płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok liczony od pierwotnego terminu spłaty na łączną kwotę **814 108,37 zł**,

b) niewykazanie w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E2) zobowiązania wobec „ANBUD” Firma Budowlana A. Kuźma w kwocie **230 00,00 zł**, pozostałego do zapłaty na dzień 31 grudnia 2016 r.,

c) niewykazanie w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych (wiersz E4) zobowiązań wymagalnych wobec ZUS o wartości **106 137,07 zł**,

d) niewykazanie w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych (wiersz E4) zobowiązań wymagalnych wobec Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych o wartości **149 955,21 zł**.

W wyniku powyższego zaniżona została kwota zobowiązań w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” o kwotę **2 580 625,86 zł**, w tym z tytułu kredytów i pożyczek o kwotę **2 324 533,58 zł** (wiersz E2) oraz zobowiązań wymagalnych o kwotę **256 092,28 zł** (wiersz E4).

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. Tym samym zaniżono w sprawozdaniu Rb-Z za I półrocze 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. Kwota wskazanych wyżej zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, nieuwzględniona przy wyliczaniu planowanego wskaźnika spłat zobowiązań na 2017 r. i jego relacji do dopuszczalnego wskaźnika spłat, będzie miała bezpośredni wpływ na zachowanie normy, o której stanowi art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wskazać należy również, iż brak spełnienia relacji z art. 243 ustawy powoduje konieczność 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).

V. W ocenie Składu Orzekającego w analizowanym okresie w Gminie Strzelno występują także inne negatywne zjawiska.

Pierwszym z nich jest wysoki poziom zobowiązań wymagalnych Gminy, które wzrosły w relacji do stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. o kwotę **1 352 320,46 zł** i wynoszą **1 427 117,89 zł**. Zobowiązania te stanowią 3,0% w relacji do planowanych na 2017 r. dochodów budżetu oraz 11,7% w strukturze zobowiązań Gminy zaliczanych do tytułów dłużnych za okres I półrocza 2017 r. Powyższy stan świadczy o poważnych trudnościach Gminy Strzelno z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej. O problemach Gminy z bieżącym regulowaniem zobowiązań przesądza również zaciągnięta i wykazana w półrocznym sprawozdaniu Rb-Z kwota kredytu krótkoterminowego w wysokości **2 859 797,42 zł**. Utrzymywanie się takiej sytuacji w przyszłości może uniemożliwić realizację ustawowych zadań nałożonych na Gminę.

Drugim negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które wynoszą **2 329 427,32 zł** i stanowią 4,8% w relacji do planowanych dochodów budżetu. Negatywnym zjawiskiem jest ich wzrost w relacji do stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. o kwotę **243 615,83 zł**. W przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 r. przedstawiono działania windykacyjne, prawem dopuszczone, które jednostka podjęła w I półroczu 2017 r., celem zmniejszenia jej należności, których termin płatności upłynął. Analizując przedstawione w sprawozdaniu opisowym i sprawozdaniach budżetowych Gminy Strzelno za okres I półrocza 2017 r. informacje o wielkości należności i zobowiązań wymagalnych i ich strukturze, należy zdaniem Składu Orzekającego podjąć takie działania, które spowodują radykalne ich zmniejszenie w kolejnych okresach sprawozdawczych,

a tym samym poprawią płynność finansową Gminy, co umożliwi jej terminowe regulowanie zobowiązań.

VI. Skład Orzekający zauważa również, iż w limicie zobowiązań na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu zaplanowano na 2017 r. kwotę 3 600.000,00 zł, co w ocenie Składu Orzekającego świadczy o planowanych trudnościach Gminy w przepływie środków pieniężnych. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są zaciągane w latach poprzednich kredyty krótkoterminowe na finansowanie przejściowego deficytu budżetu Gminy, których wysokość zawierała się w przedziale: 3 000 000,00 - 4 000 000,00 zł.

Należy również mieć na uwadze, iż osiągnięte w latach 2015-2017 wskaźniki stanowią bazą wyjściową do wyliczenia relacji, o której stanowi art. 243 dla 2018 r. Skład Orzekający zwraca uwagę, że niezachowanie tej relacji dla 2018 r. skutkować będzie niemożnością uchwalenia budżetu, a jej podjęcie w takim kształcie spowoduje uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy jako podjętej z naruszeniem prawa, a w konsekwencji powyższego podjęcie działań, o których stanowi art. 240a ustawy o finansach publicznych.

VII. W podsumowaniu niniejszej opinii, Skład Orzekający zwraca uwagę na bezwzględny obowiązek przestrzegania przy realizacji budżetu w II półroczu 2017 r. i latach kolejnych, zasad zaciągania zobowiązań, określonych przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, a także prawidłowego ich ujmowania w ewidencji księgowej oraz obowiązującej sprawozdawczości budżetowej w tym zakresie.

Opisane powyżej nieprawidłowości stanowią podstawę do wydania opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o przedłożonej informacji z wykonaniu budżetu Gminy Strzelno za I półrocze 2017 r.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

*Przewodniczący Składu Orzekającego  
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.