

UCHWAŁA NR CXLVII.669.Z.2017

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 15 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Ostrowice na 2018 r.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

negatywnie

opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ostrowice na 2018 r.

Uzasadnienie

I. Ocena formalna projektu

1. Projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2018 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi został przedłożony przez Komisarza Rządowego dla Gminy Ostrowice w terminie określonym w art. 230 ust. 1 w zw. z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹.
2. Projekt budżetu opracowano zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XXXI/187/10 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (szczegółowe odniesienie zawarto w pkt III ppkt 1 niniejszej opinii).
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie budżetu odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212-215, art. 222-223, art. 235-237, i art. 258.

II. Ocena merytoryczna projektu

1. W projekcie budżetu na 2018 r. zostały ustalone:
 - a) dochody w wysokości 11 966 478,27 zł (tj. wyższe o 13,5% w stosunku do przewidywanego wykonania roku 2017), w tym dochody majątkowe w kwocie 134 558,00 zł;
 - b) wydatki w wysokości 11 966 478,27 zł (tj. wyższe o 13,5% w stosunku do przewidywanego wykonania roku 2017), w tym wydatki majątkowe w kwocie 40 000,00 zł.

Wynik budżetu został zaplanowany na poziomie zrównoważonym, tj. z założeniem, iż łączne dochody w całości sfinansują łączne wydatki.

Proponowane w projekcie budżetu wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących o kwotę 94 558,00 zł, czyli niespełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowe odniesienie zawarto w pkt III ppkt 2 niniejszej opinii.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

2. Dochody i wydatki zaplanowano w pełnej klasyfikacji budżetowej².
3. W projekcie budżetu nie określono łącznej kwoty planowanych przychodów oraz rozchodów.
4. Analiza danych przedstawionych w projektach uchwał w sprawie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej oraz w materiałach informacyjnych wykazała nie spełnienie relacji, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu. Szczegółowe odniesienie zawarto w pkt III ppkt 3 niniejszej opinii.
5. Po uwzględnieniu danych ze sprawozdania Rb-Z na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz planowanych w 2017 r. przychodów z kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych, a także planowanych spłat rat kredytów, pożyczek wcześniej zaciągniętych oraz wykupu papierów wartościowych wyemitowanych w latach ubiegłych, jak i zobowiązań spłacanych i zaciąganych w 2018 r., prognozowana kwota długu Gminy na dzień 31.12.2018 r. wyniesie 39 489 994,49 zł i osiągnie poziom 330,01% planowanych dochodów ogółem. Szczegółowe odniesienie zawarto w pkt III ppkt 3 niniejszej opinii.
6. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³.
7. Do projektu budżetu dołączono m.in. plan dochodów i kar za korzystanie ze środowiska i wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska oraz plan dochodów i wydatków na zadania wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴, do których Skład Orzekający nie wnosi uwag.
8. W załączniku nr 7 przedstawiono zestawienie dochodów na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, które dotyczą działalności określonej ustawą o systemie oświaty⁵.
9. W postanowieniach projektu uchwały określono plan dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz ich przeznaczenie, do których Skład Orzekający nie wnosi uwag.

III. Inne uwagi

1. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej nie zawiera informacji przewidzianej przepisami uchwały Nr XXXI/187/10 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 września 2010 r. dot. projektu pt. „Aktywizacja społeczna i zawodowa osób zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym w Gminie Ostrowice (RPZP.07.01.00-32-K719/17)” w kwocie 40 000,00 zł. W materiałach uzupełniających towarzyszących projektowi budżetowi ujęto jedynie planowane dochody i wydatki nimi

² Zgodnie z art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 209, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.

⁵ Zgodnie z art. 223 ustawy o finansach publicznych.

finansowane, natomiast nie przedstawiono „etapu aplikowania o współfinansowanie”, którego wymóg określa ww. uchwała⁶.

2. Ustawa dopuszcza wystąpienie deficytu w budżecie Gminy jedynie w części majątkowej, z tego powodu wydatki bieżące zaplanować można było jedynie w nieprzekraczającej wartości możliwych do pozyskania dochodów bieżących. Oznacza to, że nie ma możliwości finansowania wydatków bieżących ze środków o charakterze zwrotnym. Ponadto brak środków na finansowanie zadań bieżących oznacza, że Gmina w rzeczywistości nie posiada możliwości spłaty zobowiązań zaciągniętych w latach ubiegłych. Wskazana wyżej sytuacja - w ocenie Składu Orzekającego - pogłębia zagrożenie realizacji zadań publicznych Gminy Ostrowice w 2018 r. i w latach kolejnych. Gmina nie posiada bowiem środków na realizację wydatków bieżących, a równocześnie obecna sytuacja finansowa Gminy Ostrowice nie jest stabilna, czego dowodem jest utrata płynności finansowej.

Regulacja art. 242 ustawy o finansach publicznych ma na celu ograniczenie możliwości zadłużania się Gminy na finansowanie wydatków bieżących oraz motywować samorząd do wypracowywania w budżecie nadwyżek operacyjnych. Koszty związane z obsługą długu jednostki negatywnie wpływają na wielkość nadwyżki operacyjnej, jednak w przypadku Gminy Ostrowice koszty te w planowanych wysokościach stanowić będą niewielkie obciążenie wydatków bieżących w 2018 r. (plan wynosi 267 840,00 zł i stanowi 2,25% wydatków bieżących). Analiza kształtowania się wielkości wydatków bieżących oraz kosztów obsługi zadłużenia ujęta została w tabeli:

WYDATKI BIEŻĄCE GMINY OSTROWICE					w zł	
WYSZCZEGÓLNIENIE	WYKONANIE				PLAN	
	2014	2015	2016	2017 na koniec III kw.	2017	2018
WYDATKI BIEŻĄCE, w tym:	11 684 181	9 441 107	9 744 007	8 040 648	10 698 478	11 926 478
Obsługa długu jednostki samorządu terytorialnego	2 010 093	1 085 274	479 119	0	705	267 840

Powyższa analiza wskazuje, że od 2017 r. Gmina nie jest w stanie spłacać kosztów obsługi zadłużenia. W opisanym stanie w rzeczywistości potwierdziły się wnioski formułowane przez Skład Orzekających od 2013 r. i ostrzegające organy Gminy Ostrowice o krytycznej wysokości kosztów obsługi instrumentów dłużnych zaciąganych w instytucjach spoza sektora bankowego⁷. Niespłacane raty kapitałowe zadłużenia oraz rosnące bieżące koszty ich obsługi, a ponadto egzekucja komornicza rachunku bankowego budżetu może w przyszłości doprowadzić gospodarce finansową Gminy Ostrowice do całkowitej blokady możliwości finansowania podstawowych zadań własnych.

3. Odnosząc się do kwestii naruszenia art. 243 ustawy o finansach publicznych należy zauważać, że możliwość uchwalenia budżetu uwarunkowana jest spełnieniem wymogów dotyczących wskaźnika opartego na danych charakteryzujących sytuację finansową danej jednostki w okresie trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Należy w tym miejscu

⁶ § 3 ust. 3 uchwały Nr XXXI/187/10 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

⁷ Przykładem jest uchwała Nr XXXV.164.Z.2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Ostrowice sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Ostrowice za 2012 rok.

przypomnieć istotę indywidualnego wskaźnika obliczonego dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, gdzie wskaźnik dopuszczalnego poziomu zadłużenia odnosi się do ustalanych dla ostatnich trzech lat, dla których oblicza się stosunek dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Wskaźnik ten wpływa bezpośrednio na możliwości zaciągnięcia długu przez jednostkę samorządu terytorialnego, a możliwości te, co jest niezmiernie istotne w przypadku Gminy Ostrowice, łączą się z wypracowaną w obrębie budżetu nadwyżką operacyjną. Brak spełnienia relacji z art. 243 ogranicza też Gminę Ostrowice w spłacie zadłużenia. Podkreślić przy tym należy, iż jednostka ma ograniczoną zdolność wpływu na wielkość swoich dochodów własnych, a także z uwagi na obciążenia hipoteczne nieruchomości gminnych, nie może prowadzić efektywnego zarządzania tymi nieruchomościami zwiększając dochody majątkowe.

Zdaniem Składu ustawa o finansach publicznych nie przewiduje sytuacji rozwiązania problemu finansowego Gminy Ostrowice, w której nie starcza środków finansowych na bieżące funkcjonowanie, a spłata zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań dłużnych wraz z kosztami ich obsługi nie jest możliwa, gdyż występuje brak środków finansowych na bieżące funkcjonowanie tej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując kwotę przewidywanego zadłużenia na koniec 2018 r. (39 489 994,49 zł), przy stanie wynikającym ze złożonego do Izby sprawozdania⁸ i braku rzeczywistej spłaty tego długu w 2017 r. oraz przewidywanej spłaty w 2018 r., Skład podkreśla wysoką wątpliwość prezentowanej jego wysokości. O powyższym może świadczyć fakt, że do dnia przedłożenia projektu budżetu na 2018 r. nie zakończono czynności inwentaryzacji majątku Gminy (w tym należności, zobowiązań, przychodów i rozchodów), bez przeprowadzenia której nie da się wiarygodnie i rzetelnie, w oparciu do dowody potwierdzić wysokości długu jednostki w dokumentach sprawozdawczych i planistycznych. W ocenie Składu najistotniejszą kwestią jest ustalenie faktycznego stanu wszystkich zobowiązań Gminy Ostrowice (dłużnych, wymagalnych i niewymagalnych) oraz jej należności.

4. Skład ocenił także wielkość planowanych odchodów bieżących w 2018 r., które porównano do faktycznie wykonanych w latach 2014-2016. Wyniki tej analizy przedstawiono niżej:

WYSZCZEGÓLNIENIE	DOCHODY BIEŻĄCE GMINY OSTROWICE				w zł	
	WYKONANIE				PLAN	
	2014	2015	2016	2017 na koniec III kw.	2017	2018
DOCHODY BIEŻĄCE, w tym:	9 767 750	8 642 154	10 525 409	8 184 240	10 606 614	11 831 920
Dochody własne bieżące (bez PIT i CIT)	3 282 494	2 721 732	2 690 539	2 148 457	3 127 076	3 184 450
Dochody z PIT i CIT	712 305	886 824	867 511	656 661	917 779	1 011 887
Dotacje celowe na zadania bieżące ogółem	2 330 721	2 085 516	3 548 693	2 926 490	3 630 607	4 039 773
Subwencje	3 442 230	2 948 082	3 418 666	2 452 633	2 931 152	3 595 810

Analiza wykonania dochodów własnych w latach 2014-2016 pokazuje tendencję spadkową, co świadczyć może o braku prowadzenia skutecznej egzekucji należności gminnych.

⁸ Rb-Z na koniec III kwartału 2017 r.

W tym miejscu Skład podkreśla wagę weryfikacji należności występujących w ewidencji ze stanem rzeczywistym w celu uaktualnienia stanu możliwych do pozyskania dochodów.

Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Gminy, w tym możliwości spłaty zobowiązań dłużnych, ma realne planowanie oparte o rzeczywisty stan należności i zobowiązań Gminy. Najważniejszym kierunkiem działania powinno być:

- rzetelne zweryfikowanie wszystkich zobowiązań i należności;
- opracowanie realnej wieloletniej prognozy finansowej opartej o rzeczywiste informacje księgowe, pokazującej maksymalny, możliwy okres spłaty zadłużenia;
- spłata długu zaciągniętego w latach ubiegłych;
- wystąpienie ze Związków, gdyż udział Gminy w ich działalności nie przynosi jednostce żadnych korzyści;
- podjęcia intensywnych działań mediacyjnych z wierzycielami Gminy w celu zminimalizowanie negatywnych skutków wynikających z odstąpienia od spłat kapitału podstawowego;
- poszukiwanie rozwiązań w celu zminimalizowania wydatków bieżących i zmaksymalizowania dochodów bieżących.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić niniejszą opinię Składu Orzekającego organowi stanowiącemu, przed uchwaleniem budżetu.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Włodarek