Regionalna Izba Obrachunkowa
w BYDGOSZCZY
Zespół we Włocławku
ul. Brzeska 6
87-800 Włocławek

Uchwała Nr 17/P/2015
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 10 grudnia 2015 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2016 rok.

Działając na podstawie art.19 ust. 2 w związku z art.13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) oraz zarządzenia Nr 6/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2011 roku w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania, Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w osobach:

Przewodnicząca	-	Elżbieta Osińska
Członkowie:	-	Daniel Jurewicz
	-	Jan Sieklucki

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie z istotnymi zastrzeżeniami projekt uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2016 rok.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą spełniając wymogi określone w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. – dalej ustawa) przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku projekt uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2016 rok wraz z objaśnieniami, celem zaopiniowania.
W ocenie Składu przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone art. 212, art. 214 – 215, art. 217 i art. 222 oraz art. 235-237 ustawy. Projekt budżetu opracowano w pełnej szczegółowości – dochody i wydatki w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem dochodów i wydatków bieżących i majątkowych.

Przedłożony projekt budżetu zakłada dochody budżetowe w wysokości 23 984 692,18 zł, w tym: dochody bieżące 23 584 692,18 zł oraz dochody majątkowe 400 000 zł. Wydatki budżetowe ustalono w kwocie 25 737 821,18 zł, w tym: wydatki bieżące 23 570 452,06 zł

oraz wydatki majątkowe 2 167 369,12 zł. Przyjęte do realizacji zadania inwestycyjne stanowią 8,4 % planowanych wydatków i sfinansowane zostaną planowanymi do zaciągnięcia kredytami i pożyczkami oraz dochodami ze sprzedaży majątku.
W planie dochodów budżetowych na 2016 r. ujęto kwoty subwencji (oświatowej, wyrównawczej i równoważącej) oraz dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości zakładanych kwot określonych przez Ministerstwo Finansów. Skład wskazuje, że są to wielkości prognozowane, których wysokość może ulec zmianie w odniesieniu do wielkości prognozowanych. Zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku stanowią 1,7 % planowanych dochodów. W informacji do projektu budżetu wskazano nieruchomości do sprzedaży wraz z wyceną. Nie odniesiono się do realności uzyskania dochodów z ww. tytułu.

Z przedstawionych danych wynika, że planowana nadwyżka operacyjna stanowiąca dodatnią różnicę między planowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wynosi 14 240,12 zł, co zapewnia zgodność z wymogami art. 242 ust.1 ustawy. Skład Orzekający podkreśla, że wysokość nadwyżki operacyjnej stanowi jeden z podstawowych mierników oceny kondycji finansowej Gminy (potencjału inwestycyjnego oraz zdolności kredytowej), tj. jakimi środkami dysponuje jednostka po pokryciu wydatków bieżących.

Zaplanowany wynik finansowy budżetu stanowi deficyt budżetowy w wysokości 1 753 129 zł, tj. 7,3 % planowanych dochodów. Przychody budżetu z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w kwocie 2 306 560 zł przeznaczono na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i rozchody budżetu z tytułu spłaty rat zobowiązań z lat ubiegłych zaplanowanych w wysokości 553 431 zł. Wysokość spłaty zobowiązań Gminy (zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia) w danym roku budżetowym uwarunkowana jest wymogiem art. 243 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, dla danego roku budżetowego określa się wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia Wskaźnik ten, ustalany jest jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Do projektu uchwały budżetowej opracowano w formie załącznika:

— plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zlecone gminie i innych zadań zleconych ustawami,
— plan zadań inwestycyjnych realizowanych w 2016 r.,
— zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu gminy.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii.

Zaplanowano wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) w projekcie budżetu uwzględniono dochody i wydatki związane z realizacją zadań własnych gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

W projekcie uchwały budżetowej, zgodnie z art. 223 ustawy, przedstawiono plan dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów własnych oświatowych jednostek budżetowych (w wysokości 587 052 zł).

Projekt budżetu zabezpiecza wydatki w wysokości 405 961,43 zł na realizację przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego. Skład Orzekający przypomina, że 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 pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej

Stosownie do art. 222 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy w projekcie budżetu zaplanowano obligatoryjną rezerwę ogólną i rezerwy celowe, w tym celową na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Rezerwy te mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków.

Na podstawie art. 212 ust. 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie uchwały budżetowej zawarto upoważnienia dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie, polegających na przeniesieniach w planie wydatków miedzy paragrafami i rozdziałami w ramach działu, w zakresie wydatków na uposażenie i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w planie wydatków majątkowych polegających na przeniesieniach między rozdziałami i paragrafami w ramach działu klasyfikacji budżetowej, do których Skład Orzekający uwag nie wnosi.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta do końca 2015 r, jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Skład Orzekający formułuje następujące uwagi odnośnie przedłożonego projektu:

— Dochody ze sprzedaży majątku należy planować z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości - w wielkościach realnych do uzyskania. Dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 ustawy. Zaplanowane w 2015 r. dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 150 000 zł (zgodnie ze sprawozdaniem Rb S 27 z wykonania planowanych dochodów na dzień 30 września 2015 r.) wykonano w kwocie 38 035,10 zł. W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie w 2016 r. dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości (400.000 zł) obarczone jest dużym ryzykiem. Nie uzyskanie tych dochodów w zakładanej wysokości (lub niższej) negatywnie wpłynie na kształtowanie się wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy.

— Planowana w 2016 r. nadwyżka operacyjna w wysokości 14 240,12 zł wymaga wykonania planowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących co najmniej

w wielkościach zaplanowanych. Niewielkie odchylenia wykonania dochodów bieżących od planu przy jednoczesnym wykonaniu wydatków bieżących na założonym poziomie może spowodować niezachowanie relacji wynikającej z art. 242 ustawy. Planowana na 2015 r. nadwyżka operacyjna w wysokości 65 625 zł. na dzień 30 września 2015 r. stanowi deficyt operacyjny 432 700,20 zł, a przewidywane wykonanie nadwyżki operacyjnej na koniec 2015 r. wyniesie minus 621 231,51 zł. Zdaniem Składu wykonanie nadwyżki operacyjnej w 2016 r. w zaplanowanej wysokości obarczone jest wysokim ryzykiem.

— Zaciągnięcie planowanych w 2016 r. przychodów zwrotnych (kredytów i pożyczek) na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i na spłatę rat zobowiązań uzależnione jest od kształtowania się relacji określonej art. 243 ustawy w latach objętych prognozą. Kształtowanie się wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w granicach wskaźnika prognozowanej spłaty rat zobowiązań w sposób znaczny ograniczy lub uniemożliwi zaciągnięcie nowych zobowiązań finansowych, a tym samym realizację budżetu w wielkościach zaplanowanych na 2016 r.

Skład Orzekający mając na uwadze wskazane wyżej zagrożenia wykonania budżetu w 2015 r. i obarczone wysokim ryzykiem wartości budżetu ujęte w projekcie budżetu na 2016 r. (ich wpływu na kształtowanie się relacji określonych w art. 242 i art. 243 ustawy) formułuje następujące zastrzeżenia:

1. Zachowanie właściwej relacji wskaźników zadłużenia będzie wymagało realizacji planowanych dochodów i wydatków bieżących w wielkościach zaplanowanych. Wykonanie dochodów (bieżących i ze sprzedaży majątku) w niewielkim odchyleniu od wielkości zaplanowanych przy realizacji wydatków bieżących zgodnie z planem może spowodować niezachowanie wymaganej przepisami ustawy relacji określonej art. 242 i art.243 ustawy.
2. Wartość wskaźnika jednorocznego za 2015 r. (wyliczona na podstawie wykonania budżetu) będzie miała wpływ na zachowanie reguły spłaty zadłużenia się Gminy w latach 2016 – 2018. Natomiast wartość wskaźnika jednorocznego za 2016 r. stanowić będzie element wyliczenia omawianej relacji w latach 2017-2019. Zatem wartość wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w latach 2017-2018 będzie liczona na podstawie minusowej wartości jednorocznego wskaźnika za 2015 r. oraz wartości wskaźnika jednorocznego za 2016 r.
3. Możliwość sfinansowania zakładanego deficytu budżetowego i rozchodów budżetu z tytułu spłaty rat zobowiązań planowanymi do zaciągnięcia kredytami i pożyczkami ograniczona jest ustaleniem właściwej relacji wskaźników zadłużenia w oparciu o wykonanie budżetu za 2015 rok.

Mając na względzie wskazane wyżej zagrożenia przekroczenia limitów określonych art. 242 i 243 ustawy Skład Orzekający sugeruje dokonanie przez organy Gminy zmian w planowanych wielkościach dochodów i wydatków z uwzględnieniem realności ich wykonania oraz zweryfikowania decyzji dotyczących planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w 2016 roku z uwzględnieniem bieżącej oceny sytuacji finansowej Gminy.

Skład Orzekający przypomina, że opiniując informację z wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2015 roku wskazywał na zagrożenie niewykonania budżetu w wielkościach zaplanowanych, osiągnięcie deficytu operacyjnego i uzyskanie ujemnego wskaźnika jednorocznego oraz niebezpieczeństwo przekroczenia relacji określonej w art. 243 ustawy. Skład wskazywał na konieczność monitorowania realizacji budżetu i podjęcie przez organy Gminy działań oszczędnościowych. W ocenie Składu istotne jest to, że realizacja uchwalonego budżetu ma zapewnić spełnienie wymogów ustawy o finansach publicznych nie tylko w danym roku budżetowym, ale również w latach następnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

mgr Elżbieta Osińska