URZĄD MIASTA I GMINY
87-610 ŁĄ
Wpłynęło 14. 12. 2015 r.
poz. 6200

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

Bydgoszcz, dnia 10 grudnia 2015 r.

RIO-SO8-4211-17/15

Pan
Jacek Waśko
Burmistrz Miasta i Gminy
Dobrzyń nad Wisłą

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku w załączeniu przesyła uchwałę Składu Orzekającego nr 8 w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały o Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą.

Z up. Prezesa
mgr Jan Sicklucki
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

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

Uchwała Nr 17/WPF/2015

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

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2016 - 2031

Skład Orzekający Nr 8 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w osobach:

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

działając na podstawie art.19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), a także zarządzenia Nr 6/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2011 roku w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania, po analizie projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2016 – 2031 wyraża

opinię pozytywną z istotnymi zastrzeżeniami.

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

Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2016 – 2031 (dalej WPF) wraz z objaśnieniami, celem zaopiniowania.
Po przeanalizowaniu przedstawionych w projekcie uchwały danych Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej sporządzono na lata 2016 – 2031, tj. zgodnie z okresem, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania oraz wykazem planowanych wieloletnich przedsięwzięć.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie WPF Gminy Dobrzyń nad Wisłą uwzględnia wszystkie elementy wymagane art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm. - dalej ustawa).

Występuje zgodność kwot ujętych w projekcie WPF i projekcie uchwały budżetowej w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów oraz kwoty długu zgodnie dyspozycją art. 229 ustawy.

Została zachowana zasada zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, wynikająca z art. 242 ustawy (bieżące wydatki są niższe niż dochody bieżące). Należy nadmienić, że zasada ta obowiązuje zarówno w odniesieniu do planowanego budżetu jak i wykonanego budżetu na koniec roku.

Z objaśnień do WPF wynika, że przyjęte wielkości planowanych dochodów i wydatków ustalone zostały w oparciu o przewidywane wykonanie za 3 kwartały roku 2015, podpisane umowy, informację od dysponentów części budżetowych o planowanych datacjach celowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz informację z Ministerstwa Finansów o wysokości subwencji ogólnej i udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także o "Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych" zatwierdzone przez Ministra Finansów.

Do projektu uchwały w sprawie WPF dołączono (zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy) wykaz wieloletnich przedsięwzięć na lata 2016 – 2019.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy w WPF przedstawiono kwotę długu oraz relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy. Prognoza kwoty długu sporządzona została na lata 2016 - 2031, tj. na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wynika z treści art. 227 ust. 2 ustawy. Z założeń przyjętych w prognozie kwoty długu wynika, że w 2016 r. planowany deficyt budżetowy i spłata rat zobowiązań z lat poprzednich zostaną sfinansowane przychodami budżetu z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 2 306 560 zł. Od 2017 r. nie planuje się zaciągania nowych zobowiązań zwiększających dług Gminy. Prognozowana kwota długu na koniec 2016 r. wyniesie 3 779 387,04 zł, tj. 15,8 % planowanych na ten rok dochodów.

Z danych wykazanych w projekcie prognozy kwoty długu na lata 2016 - 2031 wynika, że relacja określona art. 243 ustawy zostanie zachowana. Dopuszczalny wskaźnika spłaty zadłużenia liczony zgodnie z treścią art. 243 ustawy, tj. w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy w latach 2016 - 2031 jest wyższy, niż wskaźnik prognozowanej spłaty wraz z odsetkami.

Skład Orzekający podkreśla, że powyższe relacje wskaźników spłaty zadłużenia (wskaźnik dopuszczalnej i prognozowanej spłaty zadłużenia) zostały wyliczone na podstawie pełnej realizacji wielkości ujętych w prognozie kwoty długu, tj. wykonania nadwyżki operacyjnej, dochodów ze sprzedaży majątku oraz zachowania limitu wydatków bieżących.

Skład Orzekający po dokonaniu analizy prognozy kwoty długu oraz sprawozdań z wykonania budżetu za 3 kwartały 2015 r. stwierdza że:

a) Planowane dochody ze sprzedaży majątku w 2015 r. w wysokości 150 000 zł na dzień 30 września br. zostały wykonane w kwocie 38 035,10 zł, zatem planowanie powyższych dochodów w 2016 r. w kwocie 400 000 zł oraz w 2017 r. w kwocie 200 000 zł obarczone jest ryzykiem uzyskania tych dochodów w wielkościach zaplanowanych.

   Skład wskazuje, że planowane dochody ze sprzedaży majątku są jednym z podstawowych elementów przy wyliczaniu wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy. Dlatego należy planować je ze szczególną ostrożnością i uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości w wielkościach możliwych do uzyskania. Po zakończeniu roku budżetowego wskaźniki spłaty zadłużenia liczone są do wielkości dochodów osiągniętych. Nie uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży mienia lub uzyskanie ich w niższej wysokości negatywnie wpłynie na wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy.

b) Planowana nadwyżka operacyjna w wysokości 14 240,12 zł wymaga wykonania planowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących co najmniej w wielkościach zaplanowanych. Planowana na 2015 r. nadwyżka operacyjna w wysokości 65 625 zł. na dzień 30 września 2015 r. stanowi deficyt operacyjny w kwocie 432 700,20 zł. Na koniec 2015 r. przewiduje się deficyt operacyjny w wysokości 621 231,51 zł.

   Zdaniem Składu wykonanie nadwyżki operacyjnej w 2016 r. w zakładanej wysokości obarczone jest wysokim ryzykiem. Wykonanie dochodów z niewielkim odchyleniem od wielkości zaplanowanych przy wykonaniu wydatków bieżących na założonym poziomie może decydować o zachowaniu lub nie zachowaniu relacji określonej w art. 243 ustawy. W ocenie Składu planowane w latach 2017 – 2019 nadwyżki operacyjne w wysokości: 2 640 148,04 zł, 1 740 006 zł i 2 401 353 zł będą wymagały realizacji budżetów w wielkościach co najmniej zaplanowanych i zachowania dyscypliny finansów.

c) Planowany na 2016 r. wskaźnik jednoroczny (poz. 9.5 WPF) wynosi 1,73 %, natomiast planowany na 2015 r. wskaźnik jednoroczny (liczony w oparciu o plan 3 kwartału poprzedzającego rok prognozy) wynosi minus 1,43 % natomiast przewidywane jego wykonanie na koniec 2015 r. stanowi minus 1,75 %. Zatem wartość wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia liczona w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok prognozy wynosi: w 2016 r. 8,49 %, w 2017 r. 3,63 % i w 2018 r. 3,63 %. Natomiast wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia liczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok prognozy jest niższy o 0,11 % i wynosi: w 2016 r. 8,38 %, w 2017 r., 3,52 % i w 2018 r. 3,53 %.

   Skład Orzekający podkreśla, że wyliczona relacja odnosi się do przewidywanego deficytu operacyjnego na koniec 2015 r. W przypadku zwiększenia deficytu operacyjnego (minusowej wartości wskaźnika jednorocznego) na dzień 31 grudnia 2015 r. wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia może być znacznie niższy i oscylować w granicach wskaźnika spłaty rat zobowiązań.

d) Uzyskany ujemny wskaźnik jednoroczny za 2015 r. i wysokie prawdopodobieństwo uzyskania ujemnego wskaźnika jednorocznego za 2016 r. może spowodować niekorzystne zmiany kształtowania się relacji wskaźników zadłużenia w latach 2016-2019, co wpłynie na możliwości Gminy w zakresie zaciągania nowych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych.

Faktyczna wartość wskaźników zadłużenia zostanie określona na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za 2015 r. i 2016 r. Wartość jednorocznego wskaźnika powiększona o dochody ze sprzedaży majątku stanowi podstawę wyliczenia wartości wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w trzech kolejnych latach. Oznacza to, że ujemny wskaźnik jednoroczny za 2015 r. będzie zaniżał wartość wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia (zgodnie z regułą liczenia wynikającą z art. 243 ustawy) w latach 2016 - 2018. Natomiast wskaźnik jednoroczny za 2016 r. będzie określał wartość wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w latach 2017 – 2019.

Skład Orzekający mając na uwadze wskazane wyżej zagrożenia wykonania budżetu w latach 2015 - 2016 r. i ich wpływu na kształtowanie się relacji wynikających z art. 242 i art. 243 ustawy formułuje następujące zastrzeżenia:

1. Wykonanie planowanych dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku w niewielkim odchyleniu od wielkości zaplanowanych z zachowaniem limitu wydatków bieżących na poziomie zakładanym wpłynie negatywnie na kształtowanie się wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia i może spowodować w latach następnych niezachowanie relacji określonej w art. 243 i w art. 242 ustawy. Wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia będzie liczony w oparciu o faktyczne wykonanie budżetu na podstawie danych wynikających ze sprawozdań za 2015 r. Skład podkreśla, że wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia dla 2017 r. będzie liczony na podstawie ujemnej wartości wskaźnika jednorocznego za 2015 r. oraz niskiej (lub nawet ujemnej) wartości wskaźnika za 2016 r.
2. Możliwość zaciągania nowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek determinowana jest zachowaniem relacji określonej art. 243 ustawy, tj. wskaźnikiem dopuszczalnej spłaty zadłużenia i wskaźnikiem spłaty rat zobowiązań na bezpiecznym poziomie.

   Skład Orzekający podkreśla, że na dzień wydania opinii o projekcie WPF na lata 2016 – 2031 nie jest znana wysokość wskaźnika jednorocznego za 2015 r., którego wartość ma decydujący wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 ustawy w latach 2016 – 2018.
3. Skład Orzekający podkreśla, że charakter wydanej opinii o możliwości sfinansowania planowanego deficytu i planowanych rozchodów budżetu z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek z lat ubiegłych na 2016 r. zależeć będzie od kształtowania się wskaźników zadłużenia wyliczonych na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za 2015 r.

Uznając powyższe Skład Orzekający sugeruje na dokonanie przez organy Miasta i 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 r. z uwzględnieniem bieżącej oceny sytuacji finansowej Gminy i zapewnienia spełnienia wymogów ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu uchwalenie budżetu na 2016 r. zgodnie z przedłożonym projektem wymagać będzie ze strony organów władzy Miasta i Gminy podjęcia skutecznych działań w celu ograniczenia wydatków bieżących, generowania dochodów własnych oraz monitorowania na bieżąco realizacji budżetu z uwzględnieniem zachowania relacji określonej art. 242 i art. 243 ustawy w rok bieżącym i w latach przyszłych.

Skład przypomina, że opiniując informację z wykonania budżetu Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisła za I półrocze 2015 r. wskazywał na niebezpieczeństwo niewykonania budżetu w wielkościach zaplanowanych, osiągnięcia deficytu operacyjnego, uzyskanie ujemnego wskaźnika jednorocznego oraz zagrożenie przekroczenia relacji określonej w art. 243 ustawy. Skład wskazywał na konieczność monitorowania realizacji budżetu i podjęcie przez organy Gminy działań w celu zapewnienia w latach następnych spełnienia wymogów określonych ustawą o finansach publicznych.

Ponadto, Skład Orzekający w odniesieniu do opiniowanego projektu WPF wskazuje, że:

- w części normatywnej uchwały nie określono upoważnień dla organu wykonawczego wynikających z zapisu art. 228 ustawy,
- w latach 2016-2031, w poz. 11.4 „Wydatki kontynuowane" + poz. 11.5 „Nowe wydatki" + poz. 11.6 „ Wydatki majątkowe w formie dotacji" należy wykazać wydatki majątkowe ujęte w poz. 2.2 „Wydatki majątkowe".

Powyższe rozbieżności powinny zostać zweryfikowane przy podejmowaniu przez Radę Miasta i Gminy uchwały w sprawie WPF.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, a w szczególności zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach przyszłych, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

mgr Elżbieta Osińska