



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

URZĄD MIASTA I GMINY
87-610 DOBRZYŃ NAD WISŁĄ

Wpłynęło dnia 12.12.2016r.

P. Skowronik

DOZ. 6445/12/2016/P

Bydgoszcz, dnia 7 grudnia 2016 r.

RIO-SO8- 4202 9/P/16

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 budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2017 rok.

Z up. Prezesa

mgr Jan Siklucki
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Uchwała Nr 9/P/2016
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 7 grudnia 2016 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy
Dobrzyń nad Wisłą na 2017 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 2016 r., poz. 561) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 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 zastrzeżeniami projekt uchwały budżetowej
Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2017 r.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 – dalej ustawa) przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku projekt uchwały budżetowej Miasta i Gmin Dobrzyń nad Wisłą na 2017 r. wraz z objaśnieniami celem zaopiniowania.

Badając projekt uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2017 r., Skład Orzekający stwierdził, że został on opracowany zgodnie z wymogami określonymi art. 212, art. 214 – 215, art. 217 i art. 222 oraz art. 235-237 ustawy.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zakłada budżet z deficytem w wielkościach prognozowanych:

- dochody w wysokości 34 086 885,00 zł, w tym: dochody bieżące – 33 489 743,00 zł i dochody majątkowe – 597 142,00 zł,
- wydatki w wysokości 38 842 364,31 zł, w tym: wydatki bieżące – 31 613 334,86 zł i wydatki majątkowe – 7 229 029,45 zł,
- deficyt budżetowy w wysokości 4 755 479,31 zł,
- przychody budżetu w wysokości 5 180 487,35 zł,
- rozchody budżetu w wysokości 425 008,04 zł.

Z przedstawionych danych wynika, że zaplanowany budżet na 2017 r. zakłada deficyt budżetowy w kwocie 4 755 479,31 zł, który wraz z planowanymi do spłaty ratami z tytułu

wcześniej zaciągniętych zobowiązań zostanie sfinansowany przychodami budżetu z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 5 180 487,35 zł.

Zaplanowane przychody z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek mieszczą się w określonym w projekcie uchwały budżetowej limicie zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Skład Orzekający wskazuje, że 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.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody bieżące wyższe od wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w art. 242 ustawy. Zasada zrównoważenia budżetu w części wydatków bieżących stanowi ważny element konstrukcji budżetu. 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. Planowana na 2017 r. nadwyżka operacyjna wynosi 1 876 408,14 zł. Zgodnie z regułą określoną w art. 243 ustawy wskaźnik planowanej spłaty rat w danym roku nie może przekroczyć wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia ustalonego 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. Omawiana relacja dla 2018 r. wynosi: wskaźnik planowanej spłaty rat 0,74 % i wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia 1,24 %. Różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi 0,50 % przy założeniu, że budżety w latach 2016 i 2017 zostaną wykonane w wielkościach zaplanowanych. Wykonanie dochodów, w tym bieżących w stopniu niższym od wielkości zaplanowanej przy realizacji wydatków bieżących zgodnie z planem wpłynie ujemnie na wynik operacyjny, a tym samym na wartości wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia oraz na kształtowanie się relacji opisanej w art. 243 ustawy. Brak realizacji budżetów w wielkościach zakładanych może spowodować niezachowanie relacji art. 243 ustawy i uniemożliwić uchwalenie budżetów w latach przyszłych.

Ponadto Skład Orzekający zauważa, że przyjęte na 2017 r. dochody są wyższe o kwotę 2 776 466,53 zł od planowanego wykonania dochodów za 2016 r. Z uzasadnienia do projektu budżetu wynika, że na wyższy poziom dochodów wpływa przede wszystkim zwiększenie subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym. Skład Orzekający wskazuje, że kwoty subwencji (oświatowej, wyrównawczej i równoważącej) oraz dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych określone przez Ministerstwo Finansów są wielkościami prognozowanymi, których wysokość może ulec zmianie w odniesieniu do wielkości planowanych. Ma to znaczący wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej a tym samym na kształtowanie się relacji wskaźników zadłużenia.

Uznając powyższe Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, że spełnienie relacji określonej art. 243 ustawy determinowane jest wykonaniem planowanej nadwyżki operacyjnej, tj. realizacji planowanych dochodów bieżących w wielkościach co najmniej zaplanowanych i utrzymania zakładanego limitu wydatków bieżących oraz osiągnięcia dochodów ze sprzedaży majątku Gminy.

Zaplanowane na 2017 r. dochody majątkowe stanowią 1,8 % planowanych dochodów, w tym ze sprzedaży majątku 250 000 zł. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej zostały wskazane do sprzedaży lokale mieszkalne i działki wraz z ich wyceną i opisem.

W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie powyższych dochodów w zaplanowanej wysokości obarczone jest znacznym ryzykiem. Z danych z lat ubiegłych wynika, że wykonane dochody ze sprzedaży majątku w 2015 r. wyniosły 99 388,15 zł, a w 2016 r. na dzień 30 września 2016 r. (sprawozdanie Rb 27S z wykonania planu dochodów Gminy) wynoszą 46 028,40 zł, tj. 15,3 % planowanej wielkości 300 000,00 zł. Dochody ze sprzedaży majątku stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, który zgodnie z regułą liczenia zawartą w art. 243 ustawy, będzie określał wartość wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w latach 2018 – 2020.

Przy powyższym Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, iż zakładana w projekcie budżetu na 2017 r. sprzedaż majątku nie znajduje potwierdzenia w danych z lat ubiegłych i budzi duże wątpliwości co do realności ich wykonania. Niższe wykonanie dochodów w odniesieniu do wielkości zakładanych wpłynie ujemnie na kształtowanie się wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w stosunku do wskaźnika planowanej spłaty rat wcześniej zaciągniętych zobowiązań w latach 2018-2020.

Gmina w planie dochodów i wydatków majątkowych ujęła dotację celową w wysokości 347 142,00 zł na realizację zadania pn. „Budowa ulicy Licealnej w Dobrzyniu nad Wisłą” finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Z wielkości ujętych w projekcie budżetu Gminy wynika, że wydatki majątkowe w wysokości 7 229 029,45 zł zostaną sfinansowane dochodami majątkowymi w wysokości 597 142,00 zł w tym dochodami ze sprzedaży majątku w kwocie 250 000,00 zł oraz dochodami majątkowymi z budżetu Unii Europejskiej 347 142,00 zł, nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżką operacyjną) w wysokości 1 876 408,14 zł oraz przychodami zwrotnymi (kredytami i pożyczkami) w wysokości 4 755 479,31 zł. Z ustalonych w projekcie budżetu źródeł finansujących wydatki majątkowe w 2017 r. wynika, że dochody majątkowe finansują wydatki majątkowe w 8,26 % , nadwyżka operacyjna w 25,96 % a kredyty i pożyczki w 65,79 %.

Powyższe dane wskazują, że planowane do zaciągnięcia kredyty i pożyczki w sposób decydujący wpłyną na kształtowanie się wysokości wydatków inwestycyjnych, bowiem stanowią 65,79 % źródeł ich finansowania.

Do projektu uchwały budżetowej opracowano w formie załącznika: plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, plan zadań inwestycyjnych realizowanych w 2017 r. oraz zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu gminy, sporządzone zgodnie z art. 215 ustawy.

Stosownie do art. 222 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy Gmina zaplanowała obligatoryjną rezerwę ogólną i celową na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Rezerwy te mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zostały zaplanowane:

- dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 116 000 zł, które w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii,
- wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 15 000,00 zł, które przeznaczono na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,

— dochody w wysokości i wydatki w wysokości 850 000 zł związane z realizacją zadań własnych gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

Na realizację przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego projekt budżetu zabezpiecza wydatki w wysokości 135 440,24 zł. 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.

Na podstawie art. 212 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy w projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego, do których Skład Orzekający uwag nie wnosi.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta do końca 2016 r., jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Reasumując, Skład Orzekający wskazuje, że dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów i wydatków bieżących. Wartość jednorocznego wskaźnika roku 2017 będzie określać wartości wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w latach 2018-2020. Ma to szczególne znaczenie w przypadku gdy Gmina planuje zaciągnąć nowe zobowiązanie finansowe (kredyty i pożyczki) na finansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę rat zobowiązań. Relacja wskaźników zadłużenia będzie determinowana wykonaną nadwyżką operacyjną, tj. wielkością dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi powiększoną o wykonane dochody ze sprzedaży majątku Gminy. 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 2017 r. Należy również uwzględnić możliwość wystąpienia zdarzeń niezależnych od Gminy i trudnych do przewidzenia na etapie tworzenia projektu budżetu (np. zmiana przepisów, zdarzenia losowe jak susza, powódzie itp.) a mających znaczący wpływ na sytuację finansową Gminy. Nie zachowanie relacji zawartej w art. 243 ustawy uniemożliwi uchwalenie budżetu w roku przyszłym i kolejnych latach.

Skład podkreśla, że na organach Gminy (stanowiącym i wykonawczym) spoczywa obowiązek zachowania dyscypliny w ponoszeniu wydatków oraz zachowania ostrożności w podejmowaniu decyzji mających wpływ na poziom długu i możliwości jego spłaty.

Mając na względzie wskazane wyżej zagrożenia przekroczenia limitów określonych art. 242 i 243 ustawy Skład Orzekający sugeruje konieczność dokonania 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 2017 roku z uwzględnieniem bieżącej oceny sytuacji finansowej Gminy.

Skład przypomina, że w 2016 r. Gmina w wyniku uzyskania deficytu operacyjnego za 2015 r. i jej niekorzystnego wpływu na kształtowanie się wskaźników zadłużenia określiła oszczędną politykę wydatków budżetowych, Gmina zweryfikowała wielkości planowanych do zaciągnięcia w 2016 r. kredytów i pożyczek w celu wypracowania jak największych

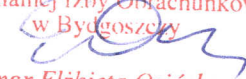
nadwyżek operacyjnych w latach przyszłych i stworzenia możliwości realizacji inwestycji w zakresie uporządkowania gospodarki wodnościekowej na terenie Gminy. Działania te, w ocenie Składu wymagają dalszej konsekwentnej realizacji oraz bieżącego monitorowania sytuacji finansowej (kwoty długu i jego spłaty) w celu zachowania prawem przewidzianych ograniczeń zadłużenia.

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