

Uchwała Nr 16/Kd/2017
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 3 lutego 2017 roku

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta i Gminy
Dobrzyń nad Wisłą

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

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

działając na podstawie art. 13 pkt 10 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) 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

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2017 - 2031 wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

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

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2017 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2017-2031 (dalej WPF).

Przedmiotem dokonanej analizy prognozy kwoty długu Gminy Dobrzyń nad Wisłą, stanowiącej część WPF była kontrola zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm. – dalej ufp), dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów - roku bieżącego i lat przyszłych.

Prognoza finansowa Gminy przewiduje wystąpienie zadłużenia w latach 2017-2031. Planowany na koniec 2017 roku dług wynosi 7 197 726,35 zł z tendencją malejącą w latach przyszłych. Na kwotę tę składają się zaciągnięte w latach ubiegłych zobowiązania oraz

planowane do zaciągnięcia w 2017 roku kredyty i pożyczki na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 4 755 479,31 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 425 008,04 zł.

W uchwale w sprawie WPF Rada Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą wskazała sposób spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wpływających na wysokość długu. W latach 2018-2031 spłata długu planowana jest z nadwyżek dochodów nad wydatkami (nadwyżek budżetowych). W całym okresie obowiązywania WPF zachowana jest zasada wynikająca z art. 242 ufp, tzn. planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących.

Skład Orzekający przypomina, że od 2014 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest wskaźnik dopuszczalnej spłaty zobowiązań, ustalony 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 budżetu, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ufp. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników spłaty zadłużenia, bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia zależy od wykonanych nadwyżek operacyjnych (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) oraz uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku. Wielkości te mają wpływ na wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3, n-2, bowiem stanowią one podstawę do ustalania wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia (reguła z art. 243 ufp). Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje na wysoki poziom planowanych przez Gminę – począwszy od 2018 roku wysokich nadwyżek operacyjnych (od 4 282 353,00 zł w 2018 roku do 5 654 998 zł w 2020 roku), co nie znajduje potwierdzenia w danych z lat poprzednich (uzyskanie w 2015 roku deficytu operacyjnego -wyższe wydatki bieżące od dochodów bieżących w wysokości 1 248 812,16 zł i w 2016 roku nadwyżki operacyjnej, którą przewiduje się na poziomie wykonania w wysokości 175 463,60 zł). Skład Orzekający przypomina, iż dane wykazane w poszczególnych latach objętych WPF, obejmujące również kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego winny być każdorazowo weryfikowane z uwzględnieniem ustawowego wymogu realistyczności, stosownie do regulacji zawartej w art. 226 ust. 1 ufp. Uzyskany przez Gminę deficyt operacyjny, a ponadto wykonanie niższych kwot nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia w stosunku do wartości zaplanowanych w sposób istotny obniży wartość wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia. Należy podkreślić, iż wysokość nadwyżki operacyjnej stanowi jeden z elementów oceny możliwości Gminy do angażowania środków własnych na realizację zadań inwestycyjnych oraz zdolności do spłat zobowiązań.

Przedstawiona przez Gminę Dobrzyń nad Wisłą prognoza kwoty długu wykazuje, że w okresie objętym prognozą Gmina zachowa relację, o której mowa w art. 243 ufp. Roczna wartość obciążeń budżetu spłatą długu, kosztami jego obsługi do planowanych dochodów ogółem budżetu danego roku nie przekracza średniej arytmetycznej – z

obliczonych dla bezpośrednio poprzedzających dany rok budżetowy trzech lat – relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, iż w latach 2017-2018 wskaźnik spłaty zobowiązań kształtować się będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia liczonego w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy oraz w odniesieniu do wskaźnika dopuszczalnej spłaty zobowiązań liczonych w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok prognozy.

Z symulacji wskaźników spłaty zadłużenia Gminy Dobrzyń nad Wisłą wynika, że w latach 2017-2031 relacja, o której mowa w art. 243 ufp kształtuje się następująco:

rok	Wskaźnik % planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań	Dopuszczalny % wskaźnik spłaty zobowiązań, obliczany w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok prognozy	Dopuszczalny % wskaźnik spłaty zobowiązań, obliczany w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy
1	2	3	4
2017	1,40	2,69	2,26
2018	0,73	1,22	0,79
2019	2,14	6,61	6,18
2020	1,84	10,23	10,23
2021	1,75	13,00	13,00
2022	0,75	12,73	12,73
2023	0,75	12,04	12,04
2024	0,75	10,81	10,81
2025	0,75	10,81	10,81
2026	0,75	10,81	10,81
2027	0,78	10,81	10,81
2028	0,75	10,81	10,81
2029	0,78	10,81	10,81
2030	0,75	10,81	10,81
2031	0,52	10,81	10,81

Z przedstawionych danych wynika, że różnice między wskaźnikiem planowanej spłaty zobowiązań a wskaźnikiem dopuszczalnej spłaty zobowiązań wyniosą:

- w 2017 roku – 1,40 % przy limicie dopuszczalnej spłaty wynoszącym 2,69 % i 2,26 % (różnica wynosi 1,29 % i 0,86%),
- w 2018 roku – 0,73 % przy limicie dopuszczalnej spłaty wynoszącym 1,22 % i 0,79 % (różnica wynosi zaledwie 0,49 % i 0,06 %),

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w WPF Gminy Dobrzyń nad Wisłą możliwość spłaty długu w latach 2017-2018, obciążona jest wysokim ryzykiem. Podane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę dochodów (zarówno bieżących jak i majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku), utrzymania zakładanego poziomu wydatków, osiągnięcia planowanych nadwyżek

operacyjnych oraz nie zaciąganiu w latach przyszłych przychodów zwiększających dług Gminy.

Reasumując, Skład Orzekający ocenił, że planowana kwota długu w okresie objętym prognozą, kształtuje się (jeszcze) na poziomie zgodnym z obowiązującym w tym zakresie prawem, jednakże z tym zastrzeżeniem, iż ostateczne dane z wykonania budżetu za 2016 rok będą mieć decydujący wpływ na relację wynikającą z art. 243 ufp w 2017 roku i w dwóch kolejnych latach. Nie zachowanie ww. relacji może skutkować sankcjami prawnymi określonymi w art. 240a ufp - uchwalenie i wdrożenie przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego.

Skład Orzekający przypomina, że w wydanych wcześniej opiniach podkreślał konieczność podjęcia działań stabilizujących sytuację finansową Gminy ze szczególnym uwzględnieniem zachowania wymogów art. 242 i art. 243 ufp, tj. zachowania reguły wydatkowej zgodnie z którą wydatki bieżące nie mogą być wyższe od dochodów bieżących oraz zachowania właściwej relacji wskaźników zadłużenia. Skład zwracał również uwagę na konieczność monitorowania budżetu w toku jego wykonywania, analizy realizacji wielkości dochodów przyjętych w WPF oraz podejmowanie działań na rzecz ograniczenia wydatków mających bezpośredni wpływ na zadłużenie Gminy.

Niniejsza opinia oparta jest na wynikach analizy przedłożonych dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów możliwości spłaty zadłużenia. Nie może być zatem uważana za opinię obejmującą wszechstronną ocenę kondycji finansowej Gminy.

Mając na względzie powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Zespołu we Włocławku

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

mgr Elżbieta Osińska