



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

RIO-SO8- 4202 11/P/17

Włocławek, 12 grudnia 2017 r.

URZĄD MIASTA I GMINY
87-610 DOBRZYŃ NAD WISŁĄ

Wpłynęło dnia 12 GRU. 2017

7115/12/2017/P

p. Sieklucki

Pan

Jacek Waško

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 2018 rok.

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

Uchwała Nr 11/P/2017
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 12 grudnia 2017 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2018 r.

Skład Orzekający Nr 8 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 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz zarządzenia Nr 4/2017 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania,

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie z uwagą projekt uchwały budżetowej
Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2018 r.

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 2017 r. poz. 2077 – dalej ustawa) przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku projekt uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2018 r. wraz z objaśnieniami celem zaopiniowania.

Badając projekt uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2018 r. Skład Orzekający stwierdził, że został on opracowany zgodnie z wymogami określonymi w art. 212, art. 214, art. 215, art. 217 i art. 222 oraz art. 235 - 237 ustawy. W wyniku analizy przedłożonych dokumentów Skład Orzekający ustalił, co następuje;

W projekcie budżetu zaplanowano dochody budżetowe w wysokości 42 968 680,28 zł, w tym: dochody bieżące w wysokości 36 201 143,00 zł oraz dochody majątkowe w wysokości 6 767 537,28 zł. Wydatki budżetowe ustalono w kwocie 55 363 446,05 zł, w tym: wydatki bieżące w kwocie 34 910 091,02 zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 20 453 355,03 zł.

Przyjęte w projekcie uchwały budżetowej dochody majątkowe stanowią 15,7 % planowanych dochodów. Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w wysokości 250 000,00 zł, tj. 0,6 %, planowanych dochodów budżetowych. W objaśnieniach do projektu uchwały budżetowej zostały wskazane do sprzedaży działki i nieruchomości wraz z wyceną i ich opisem. W objaśnieniach do projektu budżetu nie odniesiono się jednak do realności uzyskania tych dochodów.

Zdaniem Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku winny być planowane z dużą ostrożnością i w kwotach realnych do uzyskania. Skład wskazuje, że w latach 2015 – 2016 Gmina uzyskała dochody z ww. tytułu odpowiednio w wysokości 99 388,15 zł i 57 541,60 zł, a na dzień 30 września 2017 r. w wysokości 59 628,00 zł, przy wartości planowanej w kwocie 128 138,00 zł (*sprawozdanie Rb S 27 z wykonania planowanych dochodów gminy na dzień 30 września 2017 r.*). Dochody ze sprzedaży majątku stanowią istotny element wyliczenia wskaźnika jednorocznego (*dochody bieżące pomniejszone o wydatki bieżące i powiększone o dochody ze sprzedaży majątku w stosunku do dochodów ogółem*), a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 ustawy. W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie w 2018 r. dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości 250.000 zł obarczone jest dużym ryzykiem. Nie uzyskanie tych dochodów w zakładanej wysokości negatywnie wpłynie na kształtowanie się w latach 2019 - 2021 wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy.

Gmina w projekcie budżetu zaplanowała dochody z tytułu dotacji celowych oraz środków przeznaczonych na realizację inwestycji z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 5 395 192,28 zł oraz z budżetu państwa w kwocie 582 345,00 zł. W objaśnieniach do projektu uchwały budżetowej nie odniesiono się czy w przypadku nie otrzymania tych dotacji zadania będą realizowane i w jakim zakresie.

Z wielkości ujętych w projekcie budżetu Gminy wynika, że wydatki majątkowe w wysokości 20 453 355,03 zł zostaną sfinansowane dochodami majątkowymi w wysokości 6 767 537,28 zł (w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 250 000,00 zł), nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (tzw. nadwyżką operacyjną) w wysokości 1 291 051,98 zł oraz przychodami zwrotnymi (kredytami i pożyczkami) w wysokości 12 394 765,77 zł. Z ustalonych w projekcie budżetu na 2018 r. źródeł finansujących wydatki majątkowe wynika, że dochody majątkowe finansują wydatki majątkowe w 33,1 %, nadwyżka operacyjna w 6,3 % a kredyty i pożyczki w 60,6 %. Powyższe dane wskazują, że planowane do zaciągnięcia kredyty i pożyczki w sposób decydujący wpłyną na kształtowanie się wysokości wydatków inwestycyjnych, bowiem stanowią ok. 61 % źródeł ich finansowania.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2018 r. zakłada budżet z deficytem w wysokości 12 394 765,77 zł, który stanowi 28,8 % planowanych dochodów budżetowych. Planowany deficyt budżetowy oraz rozchody budżetu z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 268 312,00 zł sfinansowane zostaną przychodami z tytułu planowanych do zaciągnięcia 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 jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłaty długu.

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. Z objaśnień do projektu budżetu wynika, że spłata planowanych kredytów i pożyczek przewidziana jest na okres 10 i 15 lat z 3 letnim okresem karencji.

Zaplanowana w projekcie budżetu nadwyżka operacyjna stanowiąca dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi wynosi 1 291 051,98 zł. A zatem spełniony został wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy. Skład Orzekający wskazuje, że wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawowym miernikiem oceny kondycji finansowej gminy (potencjału inwestycyjnego oraz zdolności kredytowej), tj. jakimi środkami dysponuje jednostka po pokryciu wydatków bieżących.

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 przewidzianych do realizacji w 2018 r. oraz zestawienie planowanych kwot dotacji zakładanych do udzielenia 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 rezerwy celowe, w tym rezerwę 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 116 000,00 zł, które w całości planuje się przeznaczyć na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii,
- wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 15 000,00 zł, które planuje się przeznaczyć na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- dochody i wydatki w wysokości 1 000 000,00 zł związane z realizacją zadań własnych gminy w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi.

Na realizację przedsięwzięć w ramach funduszu sołectkiego projekt budżetu zabezpiecza wydatki w wysokości 424 630,05 zł. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (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 sołectkiego sporządzono w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Projekt uchwały budżetowej Gminy zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, a zawarte upoważnienia dla Burmistrza Miasta zgodne są z ustawą o samorządzie gminnym oraz art. 257 i art. 258 ustawy, do których Skład Orzekający uwag nie wnosi.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta do końca 2017 r. jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Ponadto, Skład Orzekający w odniesieniu do opiniowanego projektu budżetu na 2018 r. wskazuje, że w załączniku Nr 2 „Wydatki budżetu na 2018 r.” ujęto dotację celową dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w dziale 010, rozdziale 01008, § 2830 w kwocie 10 000,00 zł, którą w załączniku Nr 6 „Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych na 2018 r.” wykazano w dziale 010, rozdziale 01008 i w § 2380 w kwocie 10.000,00 zł. Nieprawidłowość ta winna być zweryfikowana przed podjęciem uchwały budżetowej.

Skład Orzekający opiniując projekt budżetu Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2018r. odnosi się także do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2018 - 2032 (dalej Prognoza) w zakresie obowiązujących przepisów art. 242 i art. 243 ustawy. Z Prognozy tej wynika, że planowane do zaciągnięcia w 2018 r. kredyty i pożyczki będą spłacane w latach 2021 – 2032 w kwotach znacznych, co może stanowić istotne obciążenie dla budżetów tych lat i jednocześnie ograniczy możliwości realizacji nowych zadań inwestycyjnych. Skład Orzekający jednocześnie wskazuje, że zaciągnięcie planowanych kredytów i pożyczek będzie możliwe pod warunkiem, że będzie zachowania w 2018 r. i latach kolejnych relacja wskaźników zadłużenia określona art. 243 ustawy.

W ocenie Składu uchwalenie budżetu na 2018 r. zgodnie z przedłożonym projektem wymagać będzie ze strony organów władzy Miasta i Gminy podjęcia skutecznych działań w celu ograniczenia wydatków bieżących, zwiększenia dochodów własnych oraz monitorowania na bieżąco realizacji budżetu z uwzględnieniem zachowania relacji określonej art. 242 i art. 243 ustawy w roku bieżącym i w latach przyszłych.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający sugeruje na potrzebę dokonania 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 2018 r. z uwzględnieniem bieżącej oceny sytuacji finansowej Gminy i zapewnienia spełnienia wymogów ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w 2018 r. różnica pomiędzy wskaźnikiem planowanej spłaty a dopuszczalnej spłaty zadłużenia wynosi 0,19 %. Zatem zachowanie relacji wymaganej art. 243 ustawy uwarunkowane jest wykonaniem budżetu za 2017 r. W przypadku niezachowania omawianej relacji zastosowanie będą miały przepisy art. 240a ustawy.

Skład Orzekający w wydanych wcześniej opiniach wskazywał na konieczności weryfikowania przyjętych wielkości w budżecie z uwzględnieniem realności ich wykonania i zachowania relacji określonych ustawą.

Mając powyższe na uwadze, 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 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy, w terminie 14 dni od daty doręczenia opinii.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Elżbieta Osińska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy