



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

v

RIO-SO8-4211-11/WPF/17

Włocławek, 12 grudnia 2017 r.

URZĄD MIASTA I GMINY
87-610 DOBRZYŃ NAD WISŁĄ

Wpłynęło dnia 12 GRU. 2017

7114/12/2017/P
p. Sieklucki

Pan
Jacek Waśko
Burmistrz
Gminy
Dobrzyń nad Wisłą

Miasta i

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
Jan Sieklucki
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

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

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy
Dobrzyń nad Wisłą na lata 2018 – 2032.

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 12 i art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 230 ust. 2 i 3 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 wyznaczania składów orzekających i zakresu ich działania,

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z uwagami projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej
Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2018 - 2032.

Uzasadnienie

Zarządzeniem Nr F.0050.59.2017 z dnia 14 listopada 2017 r., Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszcz, Zespół we Włocławku w terminie określonym przepisami prawa projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2018 - 2032 (dalej WPF) wraz z objaśnieniami celem zaopiniowania.

Po przeanalizowaniu przedstawionych w projekcie uchwały danych Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

Projekt WPF sporządzono na lata 2018 – 2032, tj. na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania oraz wykazem planowanych przedsięwzięć co wynika z treści art. 227 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077- dalej ustawa).

Projekt uwzględnia wszystkie elementy wymagane art. 226 ustawy. 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.

Z objaśnień do WPF wynika, że przyjęte wielkości planowanych dochodów i wydatków ustalone zostały w oparciu o przewidywane wykonanie za 3 kwartały 2017 r., 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".

Z analizy prognozowanych w latach 2018 – 2032 dochodów i wydatków bieżących wynika, że Gmina wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej, co jest zgodne z art. 242 ustawy. Powyższy przepis stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 tej ustawy. Zasada ta obowiązuje zarówno w odniesieniu do planowanego budżetu jak i wykonanego budżetu na koniec roku. Podkreślić należy, że nadwyżka operacyjna stanowi podstawowy element wyliczenia wskaźnika jednorocznego (*dochody bieżące pomniejszone o wydatki bieżące i powiększone o dochody ze sprzedaży majątku w stosunku do dochodów ogółem*). Średnia arytmetyczna tego wskaźnika z trzech lat poprzedzających rok budżetowy stanowi dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku.

Z WPF wynika, że:

- na 2018 r. zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 1 291 051,98 zł, w latach 2019 – 2021 w przedziale od 3 438 396,00 zł do 4 270 191,00 zł, a od 2022 r. do 2032 r. w wysokości 5 267 068,00 zł dla każdego roku.

W ocenie Składu są to wielkości znaczące i mogą być trudne do uzyskania. Dla porównania uzyskana nadwyżka operacyjna w 2015 r. wyniosła minus 1 248 812,16 zł, w 2016 r. minus 129 931,15 zł, a na dzień 30 września br. 2.097.762,80 zł - przy planowanej w kwocie 2.256.497,00 zł (*sprawozdanie RB NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września 2017 r.*).

- na 2018 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 250 000,00 zł, w 2019 r. w wysokości 100 000,00 zł oraz w latach 2020 – 2021 po 50 000,00 zł w każdym roku.

W 2015 r. dochody ze sprzedaży majątku wykonano w kwocie 99.388,15 zł, w 2016 r. w kwocie 57.541,60 zł., a na dzień 30 września br. w kwocie 59.628,00 zł - przy planowanej w kwocie 128.138,00 zł (*sprawozdanie Rb 27 S planowane dochody Gminy na dzień 30.09.2017 r.*). Powyższe może świadczyć o trudności ze zbyciem przeznaczonych do sprzedaży składników majątkowych.

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. Z założeń przyjętych w prognozie kwoty długu wynika, że w 2018 r. spłata zobowiązań oraz planowanego deficytu budżetowego będzie finansowana przychodami budżetu z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 12 663 077,77 zł. Od 2019 r. Gmina nie planuje zaciągania nowych zobowiązań zwiększających dług Gminy, co będzie wymuszało na organach Gminy prowadzenie ostrożnej polityki finansowej, a w szczególności dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, celem zachowania ustalonych w prognozie wielkości.

Ustawa o finansach publicznych w art. 243 wprowadziła od 2014 r. dla jednostek samorządu terytorialnego nowy wskaźnik limitu obsługi zadłużenia. Konstrukcja normy zakłada, że w danym roku budżetowym relacja wydatków związanych z obsługą zadłużenia i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami a dochodami nie może być wyższa od relacji pomiędzy różnicą dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i wydatkami bieżącymi a dochodami, obliczanej dla trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy jako średnia arytmetyczna z tych lat. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników spłaty długu bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów bieżących jak i ze sprzedaży majątku. Decydujące znaczenie dla spełnienia omawianej reguły ma wykonanie w danym roku budżetowym wskaźnika jednorocznego (WPF kolumna 9.5). Z WPF Gminy Dobrzyń nad Wisłą wynika, że omawiana relacja zostanie zachowana w całym okresie objętym prognozą. Skład Orzekający wskazuje jednak, że relacje wskaźników są zachowane przy realizacji budżetów w wielkościach zaplanowanych w WPF. Przyjęte w WPF spłaty rat kształtują się w wielkościach: 800 000,00 zł w 2019 r., 368 201,00 w 2020 r., od 2021 r. wynoszą 1 408 421,00 zł, oraz w 2031 r. 1 319 885,98 zł i w 2032 r. 1 220 756,77 zł, a finansowane są planowaną nadwyżką budżetową na dany rok. Skład wskazuje na potrzebę prowadzenia konsekwentnej polityki finansowej w zakresie realizacji przyjętych planów, pozyskiwania nowych źródeł dochodów oraz ograniczenia wydatków bieżących przy jednoczesnym realizowaniu nałożonych na Gminę zadań.

Z przedstawionej prognozy kwoty długu wynika, że w 2018 r. po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (0,23 %) oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia (0,42 %). Różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi 0,19 %. Przy powyższym Skład Orzekający zawiera uwagę, że zachowanie wskaźników zadłużenia zgodnie z wymogami ustawy uwarunkowane jest wykonaniem budżetu 2017 r. Niezachowanie relacji wymaganej przepisami art. 243 ustawy może skutkować wdrożeniem procedur określonych przepisami art. 240a ustawy.

Prognozowana kwota długu na koniec 2018 r. wyniesie 17 792 972,75 zł, co stanowi 41,4 % planowanych na ten rok dochodów.

Do projektu uchwały w sprawie WPF dołączono (zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy) wykaz przedsięwzięć na lata 2018 - 2021, z którego wynika, że są to inwestycje kontynuowane, a od 2022 nowe zadania inwestycyjne.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy WPF „powinna być realistyczna”, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazuje, że Gmina działając w określonych warunkach prawnych i ekonomicznych przewidziała w prognozie finansowej środki na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych planowanych na 2018 r. jak również w latach kolejnych prognozy. Należy jednak uwzględnić fakt, że zabezpieczenie środków na spłatę zobowiązań jak i osiągnięcie planowanego wskaźnika spłat jest uzależnione głównie od realizacji dochodów i wydatków w wielkościach zakładanych w prognozie. W przypadku niezrealizowania opisanych wyżej założeń Gmina będzie w trudnej sytuacji finansowej i może wystąpić realne zagrożenie przekroczenia wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia. Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje, na potrzebę wnikliwej analizy przyjętych założeń w WPF i ich ewentualne urealnienie.

Skład Orzekający wskazuje równocześnie, że nawet przy zachowaniu wymaganych wskaźników oraz zachowaniu relacji o której mowa w art. 243 ustawy, trudno przewidzieć, jakie jeszcze w praktyce mogą wystąpić inne zdarzenia i okoliczności mające wpływ na długoterminowe zobowiązania Gminy.

Ponadto Skład Orzekający w odniesieniu do opiniowanego projektu WPF wskazuje na występujące rozbieżności danych wykazanych w Załączniku nr 1 WPF a ujętych w projekcie uchwały budżetowej na 2018 r.:

- suma kwot wykazanych w kolumnach 11.4 „Wydatki inwestycyjne kontynuowane” i poz. 11.5 „Nowe wydatki inwestycyjne” jest wyższa niż w budżecie (różnica 1380 000,00 zł),
- w kolumnie 12.2.1 „Dochody majątkowe na programy, projekty finansowane z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy” nie wykazano dochodów ujętych w budżecie (5 935 192,28 zł).

Rozbieżności te należy zweryfikować podejmując uchwałę w sprawie WPF.

Wejście w życie uchwały o ile zostanie uchwalona przez organ stanowiący w 2017 r. jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Skład Orzekający przypomina, że w latach 2016 – 2017 Gmina wprowadzenia korekty planowanych budżetów oraz określiła ograniczenia finansowe wydatków bieżących uwzględniając konieczność realizacji pewnych inwestycji. W ocenie Składu realizacja przyjętych założeń wymaga bieżącej kontroli i weryfikacji oraz podejmowania na bieżącą działań zapewniających zachowanie wymogów ustawy o finansach publicznych, a w szczególności relacji wskaźników zadłużenia.

Dokonane przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

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