

Uchwała Nr 16/S/2017
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 26 kwietnia 2017 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2016 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) w związku z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), a także zarządzenia nr 3/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania, Skład Orzekający Nr 8 w osobach:

Przewodnicząca	- Elżbieta Osińska
Członkowie	- Daniel Jurewicz
	- Jan Sieklucki

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniem przedłożone przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2016 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm. - dalej ustawa) Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku Zarządzenie Nr F.0050.10.2017 z dnia 30 marca 2017 roku, do którego dołączono „Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą za 2016 rok” – dalej sprawozdanie, oraz informację o stanie mienia Gminy.

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy opiniując sprawozdanie dokonał jego analizy oraz porównania z przedłożonymi sprawozdaniami statystycznymi. Zbadana została ich wzajemna spójność, kompletność oraz zgodność z prawem. W wyniku powyższych działań Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość przedłożonego sprawozdania nie jest mniejsza niż uchwały budżetowej Gminy Dobrzyń nad Wisłą na rok 2016, co spełnia wymogi określone w art. 267 ustawy. Poszczególne pozycje planu dochodów

i wydatków ujęte w sprawozdaniu i sprawozdaniach statystycznych zgodne są z przedłożonymi Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałami i zarządzeniami organów Gminy.

Analizując przedłożone sprawozdanie Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

<u>Plan dochodów</u> (w złotych)	33 321 498,27	wykonanie	32 008 588,17	96,1 %
w tym:				
- dochody bieżące	33 099 857,02	wykonanie	31 799 226,58	96,1 %
- dochody majątkowe	221 641,25	wykonanie	209 361,59	94,5 %
<u>Plan wydatków</u> (w złotych)	34 729 361,28	wykonanie	3 004 824,17	95,0 %
w tym:				
- wydatki bieżące	33 024 393,42	wykonanie	31 929 157,73	96,7 %
- wydatki majątkowe	1 704 967,86	wykonanie	1 075 666,44	63,1 %
<u>Plan deficytu / nadwyżki</u>				
budżetu (w złotych)	1 407 863,01	wykonanie	996 236,00	
<u>Plan przychodów</u> (w złotych)	1 946 114,01	wykonanie	1 946 114,01	
w tym:				
- kredyty i pożyczki	984 560,00	wykonanie	984 560,00	
wolne środki z lat ubiegłych	961 554,01	wykonanie	961 554,01	
<u>Plan rozchodów</u> (w złotych)	538 251,00	wykonanie	538 251,00	
w tym:				
- spłata rat zobowiązań	538 251,00	wykonanie	538 251,00	

Struktura wykonanych dochodów z poszczególnych źródeł wpływu wskazuje, że najwyższy udział stanowiły: dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące i inwestycyjne (40,5 %), dochody własne (32,9 %) i subwencja ogólna (26,6 %). Dochody własne wykonano w wysokości 10 525 159,45 zł, co stanowi 89,7 % planu, w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych w kwocie 6 628 435,09 zł, tj. 88,0 % planu. Istotne dla budżetu Gminy kwoty dochodów własnych uzyskano z:

- podatku od nieruchomości — 3 998 128,22 zł, tj. 85,3 % planu,
- udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych — 2 320 268,00 zł, tj. 100,3 % planu,
- podatku rolnego — 1 036 708,13 zł, tj. 98,2 % planu

W wyniku obniżenia w 2016 roku przez Radę Miejską maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych oraz z tytułu udzielonych ulg i zwolnień, a także udzielonych umorzeń i odroczenia terminu płatności przez organ podatkowy uzyskano dochody niższe o kwotę 938 143,66 zł, co stanowi 8,9 % wykonanych dochodów własnych.

Należności wymagalne na koniec okresu sprawozdawczego (zgodnie ze sprawozdaniem Rb N „O stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych”) zamknęły się kwotą 2 232 009,86 zł i w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego uległy zmniejszeniu o kwotę 712 900,12 zł.

W sprawozdaniu omówiono realizację dochodów i wydatków Gminy z uwzględnieniem przyczyn ich niższego lub wyższego wykonania w odniesieniu do wielkości planowanych. Wskazano działania podjęte w celu windykacji należności wymagalnych. Przedstawiono stopień finansowego wykonania nakładów inwestycyjnych na poszczególnych zadaniach oraz stopień

realizacji przedsięwzięć ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Omówiono realizację dochodów i wydatków związanych z wykonaniem zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, z ochroną środowiska oraz przeciwdziałaniu alkoholizmowi i narkomanii.

Z przedłożonych sprawozdań wynika, że na koniec 2016 roku wydatki bieżące budżetu zostały wykonane na poziomie wyższym o 129 931,15 zł od dochodów bieżących. Powyższa różnica została sfinansowana wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co jest zgodne z art. 242 ust. 2 ustawy. Skład Orzekający podkreśla jednak, że Gmina Dobrzyń nad Wisłą po raz kolejny wykonała budżet z tzw. deficytem operacyjnym, gdyż w 2015 roku wynik na działalności bieżącej wyniósł minus 1 248 812,16 zł. Omawiana relacja pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi ma istotne znaczenie dla określenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia, określanego jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok, na który uchwalany jest budżet, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. Tym samym dla obliczenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia dla następnych lat budżetowych, brane pod uwagę są dane z wykonania budżetów w latach poprzednich. Zatem o możliwości spłaty długu, zgodnie z regułą, o której mowa w art. 243 ustawy, decyduje osiągnięta nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi i uzyskane dochody ze sprzedaży majątku.

W 2016 roku Gmina Dobrzyń nad Wisłą zrealizowała dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 57 541,60 zł, tj. 82,0 % planu, a w roku 2015 w kwocie 99 388,15 zł, tj. 66,3 % planu. Uzyskane dochody ze sprzedaży mienia stanowią jeden z elementów wyliczenia wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia zgodnie ze wzorem zawartym w art. 243 ustawy. Zatem przy planowaniu ww. dochodów wskazane byłoby stosowanie zasady szczególnej ostrożności.

W wyniku uzyskania w 2016 roku deficytu operacyjnego wskaźnik jednoroczny (wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszony o wydatki bieżące, do dochodów budżetu, ustalony dla danego roku budżetowego) planowany na koniec trzeciego kwartału 2016 roku na poziomie 2,03 % wykonany został na poziomie ujemnym, wynoszącym minus 0,23 %. Tym samym poziom wykonanych dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku w 2016 roku spowodował, że wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych obniżył się znacząco w stosunku do wielkości wyliczonych w oparciu o wartości planowane w budżecie.

Relacja określona art. 243 ustawy w latach 2017 – 2019 kształtuje się następująco;

Wyszczególnienie	2017 r.	2018 r.	2019 r
Wskaźnik % planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań	1,56	0,59	2,14
Dopuszczalny % wskaźnik spłaty zobowiązań, obliczany w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok prognozy	2,69	1,38	6,89
Dopuszczalny % wskaźnik spłaty zobowiązań, obliczany w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy	1,94	0,63	6,14

Z powyższego zestawienia wynika, że wskaźnik planowanej spłaty rat zobowiązań oscyluje w granicach dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia liczonego w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy. Różnica ta wynosi: w 2017 roku 0,38 % (1,94 – 1,56), w 2018 roku 0,04 % (0,63 – 0,59) i w 2019 roku 4,00 % (6,14 – 2,14). Zatem zachowanie w latach następnych wymaganej przepisami ustawy relacji określonej art. 243 ustawy wymaga realizacji budżetów w latach 2017 – 2019 w wielkościach co najmniej zaplanowanych. Niewielkie odchylenie wykonania dochodów (w tym bieżących i ze sprzedaży majątku) od wielkości zaplanowanych przy jednoczesnym wykonaniu wydatków (w tym bieżących) na poziomie zakładanym może spowodować niezachowanie wymogów art. 243 ustawy i uniemożliwić uchwalenie budżetu w latach następnych. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części zastrzeżenie.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetowych Gmina uzyskała deficyt budżetowy w wysokości 996 236,00 zł, przy planowanym deficycie budżetowym w kwocie 1 407 863,01 zł.

Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ustalone na podstawie sprawozdania Rb Z „O stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” na koniec 2016 roku wyniosły 2 442 247,04 zł, co stanowi 7,6 % wykonanych dochodów. Ze sprawozdania Rb NDS „O nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego” wynika, że Gmina w omawianym okresie zrealizowała przychody w kwocie 1 946 114,01 zł, w tym z tytułu zaciągniętego kredytu w wysokości 984 560,00 zł. Rozchody budżetu dotyczące spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań poniesiono w wysokości 538 251,00 zł. Wskaźnik obciążenia budżetu spłatami zadłużenia łącznie z kosztami obsługi długu wyniósł 1,8 % planowanych dochodów. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Przesłana wraz ze sprawozdaniem informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego wypełnia kryteria określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Mając na uwadze treść powyższych ustaleń, a także informacje związane ze sposobem realizacji przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą zadań wynikających z uchwalonego przez Radę Miasta i Gminy budżetu na 2016 rok Skład Orzekający stwierdza, że przedłożone sprawozdanie spełnia wymogi określone art. 267 ustawy.

Reasumując, Skład Orzekający w odniesieniu do wykonania budżetu w 2016 rok wskazuje, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wysokość tej nadwyżki służy nie tylko do wyliczenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia, ale również decyduje o możliwościach finansowych gminy, tj.: spłaty zadłużenia oraz realizacji zamierzonych zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji decyduje o płynności finansowej jednostki. Gmina Dobrzyń nad Wisłą uzyskała w dwóch ostatnich latach budżetowych ujemny wynik na działalności bieżącej, co może prowadzić do braku płynności finansowej w latach następnych. Wykonanie budżetu Gminy w 2016 roku w zakresie wskazanych parametrów w sposób istotny wpłynęło na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ustawy - zmniejszyło wartość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Zatem spełnienie wymogów art. 242 i 243 ustawy w 2018 roku determinowane jest wykonaniem budżetu w 2017 roku w wielkościach co najmniej zaplanowanych. Kształtowanie się wskaźników zadłużenia (różnica wynosi 0,04 %) w 2018 roku w sposób istotny ogranicza możliwości finansowe Gminy w zakresie spłaty zadłużenia jak i zaciągania nowych zobowiązań finansowych.

Skład Orzekający wielokrotnie w wydawanych opiniach wskazywał obszary zagrożenia i ich niekorzystnego wpływu na kształtowanie się wskaźników zadłużenia określonych w art. 243 ustawy oraz sugerował podjęcie działań w celu ich poprawienia. Skład ponownie wskazuje na konieczność dokonania przez organy Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą 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 i zapewnienia spełnienia wymogów art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niepodjęcie przez organy Miasta i Gminy działań w zakresie poprawy relacji wskaźników zadłużenia (art. 243 ustawy) może negatywnie wpłynąć na możliwość realizowania zadań wykonywanych przez Gminę oraz podjęcie przez Regionalną Izbę Obrachunkową działań nadzorczych.

Zaznacza się, że niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych dokumentów i dotyczy formalno-prawnych aspektów wykonania budżetu. Nie może być zatem uważana za opinię obejmującą wszechstronną ocenę działalności finansowej Gminy. Ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Uwzględniając powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

mgr Elżbieta Osińska