

Uchwała Nr 8/S/2018
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 16 kwietnia 2018 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust.1 i 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 2017 r. poz. 2077), a także zarządzenia nr 2/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania, Skład Orzekający Nr 8 w osobach:

Przewodnicząca	-	Elżbieta Osińska
Członkowie	-	Halina Strzelecka
	-	Jan Sieklucki

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie z uwagą przedłożone przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

U z a s a d n i e

W dniu 23 marca 2018 roku, zgodnie z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 – dalej ustawa) Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy opiniując sprawozdanie dokonał jego analizy oraz porównania z przedłożonymi sprawozdaniami budżetowymi. 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 2017, co spełnia wymogi określone w art. 267 ustawy. Poszczególne pozycje planu dochodów i wydatków ujęte w sprawozdaniu i sprawozdaniach budżetowych zgodnie są z przedłożonymi Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałami i zarządzeniami organów Gminy.

Analizując przedłożone sprawozdanie Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

Prognozowane na 2017 rok dochody budżetu Gminy zostały wykonane w wysokości 40 263 380,09 zł, co stanowi 97,2 % planu, z tego: dochody bieżące w kwocie 36 337 539,20 zł, (tj. 97,1 % planu) i dochody majątkowe w wysokości 3 925 840,89 zł, (tj. 98,4 % planu). Dochody ze sprzedaży majątku zrealizowano w kwocie 64 217,20 zł przy planie 128 138,00 zł. W informacji omówiono ww. dochody bez wskazania przyczyn ich niskiego wykonania. Skład Orzekający wskazuje, że w latach 2018-2019 zaplanowano dochody z sprzedaży majątku w kwotach odpowiednio: 250 000,00 zł i 100 000,00 zł. Brak realizacji tych dochodów w wielkościach zaplanowanych wpłynie ujemnie na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ustawy.

W strukturze dochodów subwencja ogólna stanowiła 26,8 %, dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i inwestycyjne 45,1 % oraz dochody własne 28,1 %. Istotne dla budżetu Gminy kwoty dochodów własnych uzyskano z :

- podatku od nieruchomości – 4 228 682,74 zł, tj. 90,7 % planu,
- udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 2 562 647,00 zł, tj. 102,3 % planu,
- podatku rolnego – 981 193,80 zł, tj. 100,1 % planu.

Dochody własne wykonano w wysokości 11 309 483,67 zł, co stanowi 91,6 % planu. Jako przyczynę niewykonania dochodów własnych w wielkościach zaplanowanych wskazano niskie wykonanie dochodów z podatku o nieruchomości.

W wyniku obniżenia w 2017 roku przez Radę Miejską górnych stawek podatków i opłat lokalnych, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji organu podatkowego w sprawie umorzeń zaległości podatkowych, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności (zgodnie ze sprawozdaniem Rb PDP z wykonania dochodów podatkowych) uzyskano dochody niższe o kwotę 1 133 505,78 zł, co stanowi 10,0 % wykonanych dochodów własnych.

Ze sprawozdawczości budżetowej (sprawozdanie Rb-27S) wynika, że zaległości wobec Gminy na dzień 31 grudnia 2017 roku wyniosły 3 420 857,91 zł (w tym zaliczka alimentacyjna i fundusz alimentacyjny łącznie wynoszą 1 433 569,41 zł) i uległy zwiększeniu w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego o kwotę 1 188 848,05 zł. W informacji przedstawiono i szczegółowo omówiono działania windykacyjne w celu uzyskania ww. dochodów.

Zaplanowane na 2017 rok wydatki budżetu wykonano w wysokości 41 725 426,06 zł, co stanowi 89,0 % planu, w tym wydatki bieżące w kwocie 34 355 620,58 zł, (tj. 96,6 % planu) i wydatki majątkowe w wysokości 7 369 805,48 zł, (tj. 65,1 %). Wydatki inwestycyjne stanowią 17,7 % wykonanych wydatków budżetu, natomiast wydatki bieżące stanowią 82,3 % wydatków budżetowych. W strukturze zrealizowanych wydatków

najwięcej środków budżetowych zaangażowano na realizację zadań w działach: 801 „Oświata i wychowanie” (11 547 983,20 zł), 855 „Rodzina” (10 208 988,71 zł), 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (6 755 006,76 zł) oraz 750 „Administracja publiczna” (3 477 848,29 zł). Pozostałe wydatki wykonane w kwocie 9.735.599,10 zł stanowią 23,3 % ogółem wykonanych wydatków. Wydatki na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego zostały wykonane w kwocie 325 221,54 zł. Wykonanie finansowe wydatków obejmuje także wydatki, które nie wygasają z upływem 2017 roku w kwocie 48 574,36 zł. W informacji omówiono stopień realizacji inwestycji, wskazano zadania, które będą kontynuowane w roku 2018 lub okresie późniejszym.

Sprawozdanie zawiera również odniesienie do stopnia realizacji przedsięwzięć.

W sprawozdaniu opisowym przedstawiono realizację dochodów i wydatków związanych z ochroną środowiska, gospodarowaniem odpadami komunalnymi, oraz przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że uzyskane dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie zostały wykorzystane w całości. Mając na uwadze treść art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.) niewykorzystane dochody z tego tytułu należy przeznaczyć w 2018 roku na wydatki związane z realizacją zadań określonych w Gminnym Programie Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

W przedłożonych sprawozdaniach nie stwierdzono wykonania wydatków ponad plan.

Ze sprawozdania Rb NDS „O nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego” na dzień 31 grudnia 2017 roku wynika, że budżet Gminy zamknął się deficytem budżetowym w wysokości 1 462 045,97 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 5 445 711,56 zł. W omawianym okresie Gmina przychody budżetu z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (1 817 896,62 zł) oraz wolnych środków z lat ubiegłych (411 627,01 zł) przeznaczyła na sfinansowanie deficytu budżetowego i spłatę rat wcześniej zaciągniętych zobowiązań (669 113,43 zł). Wskaźnik obciążenia budżetu spłatą zadłużenia łącznie z kosztami obsługi długu (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) wyniósł 0,10 % wykonanych dochodów.

Kwota długu z tytułu zaciągniętych zobowiązań na dzień 31 grudnia 2017 roku (zgodnie ze sprawozdaniem Rb Z „O stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji”) wynosi 3 591 030,23 zł, co stanowi 8,9 % wykonanych dochodów budżetu. Gmina nie posiada zobowiązań wymagalnych.

Za okres objęty oceną Gmina osiągnęła nadwyżkę operacyjną (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w kwocie 1 981 918,62 zł, przy planowanej w wysokości 1 887 513,38 zł. Oznacza to, że spełniony został wymóg art. 242 ustawy. Podkreślić należy, że dochody bieżące pomniejszone o wydatki bieżące i powiększone o dochody ze sprzedaży majątku w stosunku do dochodów ogółem stanowią podstawowy element wyliczenia wskaźnika jednorocznego. Natomiast średnia arytmetyczna tego wskaźnika z trzech lat poprzedzających rok budżetowy stanowi dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku. Zatem,

o możliwości spłaty długu, zgodnie z regułą, o której mowa w art. 243 ustawy decyduje wartość osiągniętego wskaźnika jednorocznego. Omawiany wskaźnik za 2017 roku wyniósł 5,08 % przy planowanym na koniec trzeciego kwartału 2017 roku na poziomie 6,05 %, co wpłynęło na zmniejszenie wartości wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia Gminy w latach 2018-2020.

Relacja określona art. 243 ustawy w latach 2018-2020 kształtuje się następująco:

Wyszczególnienie	2018r.	2019r.	2020r.
Wskaźnik spłaty rat zobowiązań w %	0,10	2,46	2,88
Wskaźnik dopuszczalnej spłaty zobowiązań liczony w oparciu o <u>plan 3 kwartału roku poprzedzającego</u> pierwszy rok prognozy w %	0,42	3,15	6,19
Wskaźnik dopuszczalnej spłaty zobowiązań liczony w oparciu o <u>wykonanie roku poprzedzającego</u> pierwszy rok prognozy w %	0,10	2,83	5,87

Z powyższego zestawienia wynika, że wykonanie budżetu za 2017 rok wpłynęło na zmniejszenie wartości dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w latach 2018 – 2020. Różnica między wskaźnikiem planowanej spłaty rat a dopuszczalnym wskaźnikiem zadłużenia liczonego w oparciu o wykonanie budżetu roku 2017 wynosi: 0,00 % w 2018 roku, 0,37 % w 2019 roku i 2,99 % w 2020 roku. Zatem zachowanie relacji wskaźników zgodnie z art. 243 ustawy w 2019 roku determinowane jest wykonaniem nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w wielkościach co najmniej zaplanowanych. Niezachowanie wymogów art. 243 ustawy uniemożliwi uchwalenie budżetów na lata następne. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.

Sprawozdanie zawiera informację o stanie mienia Gminy, która spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy. Wykaz mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiada, jego wartość i zmiany w stanie mienia oraz dochody wykonane z tego tytułu w 2017 roku.

Skład Orzekający opiniując wykonanie budżetu za 2017 rok odnosi się także do wieloletniej prognozy finansowej w zakresie obowiązujących przepisów art. 242 i art. 243 ustawy. Skład wskazuje, że w 2019 roku relacja wskaźników zadłużenia spełniona jest na minimalnym poziomie (różnica wynosi 0,37 %), co w sposób znaczący ogranicza możliwości finansowe Gminy w zakresie spłaty długu jak i zaciągania nowych zobowiązań. Ponadto Skład zwraca uwagę na wysokość nadwyżki operacyjnej planowanej w znacznej wysokości w latach przyszłych (biorąc pod uwagę dane z lat 2015 - 2016, w których Gmina wykonała deficyt operacyjny). W związku z powyższym Skład Orzekający zauważa, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka, związane z obciążeniem budżetów lat następnych spłatą długu. Skład Orzekający podtrzymuje wcześniej sformułowane opinie, że decyzje organów Miasta i Gminy dotyczące zaciągania zobowiązań

zwrotnych zwiększających dług, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy i poprzedzane dodatkowymi analizami.

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.

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

Elżbieta Osińska

Członek Kolegium