

Uchwała Nr 11/S/2019
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 16 kwietnia 2019 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą z wykonania budżetu za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia.

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 z późn. zm.) w związku z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), a także zarządzenia nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 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 uwagami przedłożone przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki.

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

Przedmiotem badania, stanowiącym podstawę wydania niniejszej opinii było „Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą za 2018 rok”, zawierające sprawozdania budżetowe wraz z częścią opisową i tabelaryczną oraz informacją o stanie mienia Miasta i Gminy.

Skład Orzekający nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonał analizy i oceny przedłożonych przez Burmistrza materiałów pod względem formalno-prawnym i merytorycznym w powiązaniu z budżetem po zmianach, z uwzględnieniem kompetencji Burmistrza. Skład Orzekający stwierdził, że:

Przedłożone sprawozdania budżetowe, sprawozdanie opisowe oraz informacja o stanie mienia Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą (dalej Gmina) nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia. Zostały one sporządzone przez uprawniony do tego organ, tj. Burmistrza oraz przedłożone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w przewidzianym prawem terminie.

Wielkości planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów Gminy zawarte w sprawozdaniu opisowym i sprawozdaniach budżetowych są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie Gminy.

Z analizy sprawozdań wynika, że w 2018 r. Gmina uzyskała dochody w kwocie 42 342 423,63 zł, w tym: bieżące – 37 908 407,13 zł i majątkowe – 4 434 016,50 zł. Plan dochodów ogółem zrealizowano na poziomie 83,3 % ustalonego planu.

W strukturze dochodów budżetowych subwencja ogólna stanowiła 26,3 %, dochody własne 26,8% oraz dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i inwestycyjne 46,9 %. Istotne dla budżetu Gminy kwoty dochodów własnych uzyskano z :

- | | |
|--|---------------------------------------|
| — podatku od nieruchomości | – 4 024 577,69 zł, tj. 75,2 % planu, |
| — udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych | – 2 996 724,00 zł, tj. 106,4 % planu, |
| — podatku rolnego | – 982 629,23 zł, tj. 97,9 % planu. |

Dochody własne zostały zrealizowane w wysokości 11 354 360,56 zł, tj. 81,8 % planu.

W wyniku obniżenia w 2018 roku przez Radę Miejską maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych oraz z tytułu udzielonych ulg i zwolnień uzyskano dochody niższe o kwotę 1 272 452,76 zł, co stanowi 11,2 % wykonanych dochodów własnych.

Ze sprawozdawczości budżetowej (sprawozdanie Rb-27S) wynika, że zaległości wobec Gminy na dzień 31 grudnia 2018 roku wyniosły 4 237 638,07 zł i po mimo działań podejmowanych w celu ich wyegzekwowania, zobowiązania te wzrosły o 816 780,16 zł w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Omawiane zaległości stanowią 37,3 % wykonanych dochodów własnych.

Prognozowane wydatki budżetu zrealizowano w wysokości 47 902 922,65 zł, w tym: bieżące – 36 835 758,20 zł i majątkowe – 11 067 164,45 zł. Plan wydatków ogółem wykonano w 78,4 % planu. Najwyższe wydatki w zakresie zadań inwestycyjnych poniesiono w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” w wysokości 4 141 469,42 zł, co stanowi 37,4 % wykonanych wydatków majątkowych. Przedsięwzięcia zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 412 559,47 zł.

W omawianym okresie na zadania i programy realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych bezzwrotnych środków zagranicznych otrzymano dochody w wysokości 1 075 464,12 zł, co stanowi 15,9 % planu, natomiast wydatki wykonano w kwocie 701 827,24 zł, tj. 9,4 % planu.

W sprawozdaniu opisowym w większości odniesiono się do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz przyczyn wystąpienia odchylenia od wielkości przyjętych w planie. Wskazano zadania, które będą kontynuowane w 2019 roku i latach następnych. Nie odniesiono się do niskiej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku Gminy oraz braku wykonania części zadań inwestycyjnych. Sprawozdanie zawiera odniesienie do stopnia realizacji przedsięwzięć wieloletnich.

W przedłożonych sprawozdaniach nie stwierdzono wykonania wydatków ponad plan.

W analizowanym okresie Gmina zaciągnęła zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 5 841 354,34 zł. Spłaty rat kredytów i pożyczek z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań wraz z kosztami obsługi długu wyniosły 380 353,02 zł, co stanowi 0,90 % wykonanych dochodów budżetowych. Ze sprawozdania Rb Z „O stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” wynika, że kwota długu na koniec roku 2018 wynosi 9 164 072,57 zł, co stanowi 21,6 % wykonanych dochodów.

Budżet za rok 2018 zamknął się deficytem budżetowym w wysokości 5 560 499,02 zł, przy planowanym deficycie budżetowym w kwocie 10 282 322,00 zł.

Za okres objęty oceną Gmina osiągnęła nadwyżkę operacyjną (dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), co spełnia wymóg art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) – dalej ustawa.

Uzyskana nadwyżka operacyjna ma istotne znaczenie dla określenia indywidualnego wskaźnika spłaty długu, 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. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zrealizowana na koniec 2018 roku nadwyżka operacyjna wynosi 1 072 648,93 zł i jest niższa od planowanej w 3 kwartale 2018 roku w wysokości 1 390 234,17 zł. Dochody ze sprzedaży majątku zrealizowano w kwocie 49 911,55 zł, przy planowanych w wysokości 255 000,00 zł. Planowany wskaźnik jednoroczny w wysokości 3,44 % uzyskano na poziomie 2,65 %. Skład podkreśla, że wykonana nadwyżka operacyjna i dochody ze sprzedaży majątku w 2018 roku mają istotne znaczenie dla realizacji budżetu w 2019 roku, a także mają bezpośrednie przełożenia na możliwość spłaty rat zobowiązań w kolejnych dwóch latach budżetowych. Stąd też ważne jest realne planowanie ich wysokości. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2019 roku wskaźnik planowanej spłaty raty (1,99 %) jest na granicy wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia (2,76 %). Różnica między wskaźnikami wynosi 0,77 % i ulega zmniejszeniu do 0,51 % w odniesieniu do wskaźnika spłaty zadłużenia obliczonego w oparciu o wykonanie budżetu poprzedzającego pierwszy rok prognozy, tj. 2018 rok (2,50 %). Ponadto w 2022 roku różnica pomiędzy planowanymi wskaźnikami: spłaty raty a dopuszczalnej spłaty zadłużenia wynosi 0,91 %. Wobec powyższego warunkiem zachowania wymogu art. 243 ustawy w 2019 roku i latach następnych jest wykonanie dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku co najmniej w wielkościach zaplanowanych i utrzymania dyscypliny wykonania wydatków bieżących na zakładanym poziomie. Wykonanie planowanych dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku poniżej wielkości planowanych przy jednoczesnym wykonaniu wydatków w wielkości zakładanej może spowodować przekroczenie wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia i skutkować brakiem możliwości uchwalenia budżetu w kolejnych latach. W tym zakresie Skład Orzekający zawiera uwagę.

Budżet na 2019 rok zakłada nadwyżkę operacyjną w wysokości 809 900,00 zł i dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 100 000,00 zł, zatem konieczne jest monitorowanie realizacji tego planu ze szczególnym uwzględnieniem dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia i spełnienia wymogu art. 243 ustawy.

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 2019 roku, z uwzględnieniem bieżącej oceny sytuacji finansowej Gminy i zapewnienia spełnienia wymogów art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że w dniu 14 grudnia 2018 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., a terminy zastosowania poszczególnych przepisów określono w art. 7-10 tej ustawy. Istotne zmiany dotyczą, między innymi sposobu wyliczenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2020 - 2025 oraz na rok 2026 i kolejne lata. W ustawie doprecyzowano regulacje dotyczące klasyfikowania tytułów dłużnych o inne nienazwane zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych (art. 72 ust. 1a).

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w świetle uchwalonych zmian ustawy o finansach publicznych - Gmina jest zobowiązana na bieżąco analizować swoją indywidualną zdolność do spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

Sprawozdanie zawiera informację o stanie mienia Gminy, która spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy, tj. zawiera informacje o przysługujących Gminie prawach własności oraz innych prawach majątkowych, o zmianach w stanie mienia od dnia złożenia poprzedniej informacji oraz dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonania tych praw.

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 Miejską budżetu na 2018 rok Skład Orzekający stwierdza, że przedłożone sprawozdanie spełnia wymogi określone art. 267 ustawy.

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 Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą. Ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Uwzględniając powyższe ustalenia, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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 daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Elżbieta Osińska