

Uchwała Nr 14/P/2018
Składu Orzekającego Nr 8
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 11 grudnia 2018 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy
Dobrzyń nad Wisłą na 2019 rok.

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 z późn. zm.) oraz 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 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w osobach:

Przewodnicząca - Elżbieta Osińska
Członkowie: - Halina Strzelecka
- Jan Sieklucki

uchwalił, co następuje:
zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały budżetowej Miasta i Gminy
Dobrzyń nad Wisłą na 2019 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2019 rok oceniając kompletność przedłożonej dokumentacji oraz jej zgodność z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.- dalej ustawa).

Projekt uchwały budżetowej w zakresie dochodów i wydatków budżetu Gminy został sporządzony w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej w wielkościach:

- dochody budżetu w wysokości 46 339 756,88 zł, w tym:
 - dochody bieżące w kwocie 38 784 872,40 zł i majątkowe w kwocie 7 554 884,48 zł,
- wydatki w wysokości 65 341 841,18 zł, w tym :
 - wydatki bieżące w kwocie 37 984 872,40 zł i majątkowe w kwocie 27 356 968,78 zł,
- deficyt budżetowy w wysokości 19 002 084,30 zł,
- przychody budżetu w wysokości 19 895 974,30 zł,
- rozchody budżetu w wysokości 893 890,00 zł.

Zaplanowane w projekcie budżetu na 2019 rok dochody majątkowe stanowią 16,3 % planowanych dochodów na ten rok, w tym dotacje celowe na realizację zadań

współfinansowanych przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej w łącznej wysokości 6 906 337,48 zł oraz dotacja z Budżetu Państwa w wysokości 548 547,00 zł. W informacji do projektu budżetu nie odniesiono się czy w przypadku nie otrzymania ww. dotacji zadania będą realizowane i w jakim zakresie.

Dochody ze sprzedaży majątku przyjęto w kwocie 100 000,00 zł. Z informacji opisowej wynika, że Gmina zaplanowała sprzedaż lokali mieszkalnych (uchwała z 2018 roku Rady Miejskiej w sprawie udzielenia wysokiej bonifikaty od ceny nabycia mieszkania) oraz sprzedaż działek (uchwała Rady Miejskiej w sprawie sprzedaży działek w miejscowości Chalin, Glewo i Dobrzyń nad Wisłą), a także wpłaty rat za sprzedane nieruchomości w poprzednich latach. Skład Orzekający wskazuje, że na dzień 30 września 2018 roku uzyskano dochody z tytułu sprzedaży mienia w kwocie 12 251,00 zł przy planie 255 000,00 zł (sprawozdanie Rb NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego). W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w wielkości zaplanowanej na 2019 rok obarczone jest ryzykiem. W tym zakresie Skład Orzekający wnosi uwagę. Wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku w stopniu niższym od planu wpłynie negatywnie na kształtowanie się w latach 2020 - 2022 wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy.

Z danych wykazanych w projekcie budżetu wynika, że planowana nadwyżka operacyjna stanowiąca dodatnią różnicę między planowanymi dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi wynosi 800 000,00 zł, co spełnia wymóg art. 242 ust.1 ustawy.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2019 rok zakłada budżet z deficytem w wysokości 19 002 084,30 zł, który stanowi 41,0 % planowanych dochodów budżetowych. Przychody budżetu z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w kwocie 19 895 974,30 zł przeznaczono na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i planowane rozchody z tytułu spłaty rat wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 893 890,00 zł. Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla, 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. 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.

Zaplanowane na 2019 rok wydatki majątkowe stanowią 41,9 % planowanych wydatków budżetowych i zostaną sfinansowane dochodami majątkowymi w wysokości 7 554 884,48 zł (w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 100 000,00 zł), nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (tzw. nadwyżką operacyjną) w wysokości 800 000,00 zł oraz przychodami zwrotnymi (kredytami i pożyczkami) w wysokości 19 002 084,30 zł.

Z ustalonych w projekcie budżetu na 2019 rok źródeł finansujących wydatki majątkowe wynika, że dochody majątkowe finansują wydatki majątkowe w 27,6 %, nadwyżka operacyjna w 2,9 %, a kredyty i pożyczki w 69,5 %. Powyższe dane wskazują, że planowane do zaciągnięcia kredyty i pożyczki w sposób decydujący wpłyną na kształtowanie się wysokości wydatków inwestycyjnych, bowiem stanowią ok.70,0 % źródeł ich finansowania.

Do projektu uchwały budżetowej opracowano w formie załącznika: plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz

własnych zadań bieżących gminy, plan zadań inwestycyjnych realizowanych w 2019 roku, zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy sporządzone zgodnie z art. 215 ustawy.

Zgodnie z wymogiem art. 222 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy Gmina zaplanowała obligatoryjną rezerwę ogólną i celową, w tym 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 i wydatki które w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U z 2018 r. poz. 2137),
- wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.),
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań własnych gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm),
- wydatki na realizację przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego, zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.). Skład Orzekający przypomina, że wskazane przez sołectwa przedsięwzięcia muszą być zadaniami własnymi Gminy, służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz muszą być zgodne ze strategią rozwoju Gminy.

Na podstawie art. 212 ust. 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie, polegających na przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, w tym na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w planie wydatków majątkowych polegających na przeniesieniach między paragrafami i rozdziałami w ramach działu klasyfikacji budżetowej. Organ wykonawczy upoważniono także do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy. Do tych upoważnień Skład Orzekający uwag nie wnosi.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, jeśli zostanie podjęta w 2019 roku jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Ponadto, Skład Orzekający w odniesieniu do opiniowanego projektu budżetu na 2019 rok wskazuje, że w części normatywnej uchwały w § 3 pkt 2 lit. a wskazano rezerwę na zarządzanie kryzysowe w kwocie 120 000,00 zł, natomiast w załączniku nr 2 „wydatki budżetu na 2019 rok” oraz w „informacji wydatki część opisowa str.7” ujęto kwotę 130 000,00 zł. Nieprawidłowość ta winna być zweryfikowana przed podjęciem uchwały budżetowej.

Skład Orzekający opiniując projekt budżetu odnosi się także do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2019 - 2033 (dalej Prognoza)

w zakresie obowiązujących przepisów art. 242 i art. 243 ustawy. Z Prognozy tej wynika, że planowane do zaciągnięcia w 2019 roku kredyty i pożyczki będą spłacane w latach 2021 – 2033 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 2019 r. i latach kolejnych relacja wskaźników określona art. 242 i art. 243 ustawy.

Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że 2019 roku różnica pomiędzy wskaźnikiem planowanej spłaty rat (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń), a dopuszczalnej spłaty wynosi 0,62 %. Zatem zachowanie relacji wymaganej art. 243 ustawy uwarunkowane jest wykonaniem budżetu za 2018 rok. W przypadku niezachowania omawianej relacji zastosowanie będą miały przepisy art. 240a ustawy.

W ocenie Składu Orzekającego uchwalenie budżetu na 2019 rok 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 2019 roku z uwzględnieniem bieżącej oceny sytuacji finansowej Gminy i zapewnienia spełnienia wymogów ustawy o finansach publicznych.

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