

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

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej  
Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2019 – 2033.

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 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 r. w sprawie wyznaczania 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

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie  
Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2019-2033.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na lata 2019 – 2033 (dalej WPF) wraz z objaśnieniami, celem zaopiniowania.

Skład Orzekający Nr 8 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy po zapoznania się z wyżej wymienionymi dokumentami oraz projektem uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą na 2019 r. ustalił, co następuje:

Przedłożony projekt uchwały w sprawie WPF na lata 2019 – 2033 uwzględnia wszystkie elementy wymagane art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm. - dalej ustawa). Występuje zgodność kwot ujętych w projekcie WPF i projekcie uchwały budżetowej w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów zgodnie dyspozycją art. 229 ustawy.

W projekcie uchwały na podstawie art. 228 ustawy zawarto fakultatywne upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć wykazanych w załączniku nr 2 na lata 2019-2022, a także upoważnienie do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Z objaśnień do WPF wynika, że przyjęte wielkości planowanych dochodów i wydatków ustalone zostały w oparciu o przewidywane wykonanie 2018 roku, 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.

W wyniku analizy WPF Skład Orzekający zwrócił uwagę na planowane dochody z budżetu Unii Europejskiej oraz dochody ze sprzedaży majątku. Z objaśnień dołączonych do WPF nie wynika czy zadania realizowane przy udziale środków unijnych w przypadku nie otrzymania ww. dofinansowania będą realizowane i w jakiej części. Omówiono szczegółowo dochody ze sprzedaży majątku, które zostały zaplanowane na podstawie podjętych uchwał przez Radę Miejską w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych oraz wskazanych działek. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy WPF powinna być realistyczna, a załączone do WPF objaśnienia uzasadniają przyjęte w niej wartości.

Do projektu uchwały w sprawie WPF dołączono (zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy) wykaz wieloletnich przedsięwzięć na lata 2019-2022, z którego wynika, że Gmina zaplanowała przedsięwzięcia, które będą realizowane przy udziale środków zewnętrznych w ramach Programów Unijnych, na które złożyła lub planuje złożyć wnioski o dofinansowanie.

Została zachowana zasada zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, wynikająca z art. 242 ustawy, tj. planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących w całym okresie obowiązywania WPF. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z regułą zawartą w art. 243 ustawy wysokość uzyskanej nadwyżki operacyjnej (dodatniej różnicy dochodów bieżących i wydatków bieżących) powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku w danym roku stanowi podstawowy element wyliczenia wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w trzech kolejnych latach. Ma to szczególne znaczenie w przypadku spłaty zobowiązań z lat poprzednich jak i możliwości zaciągania nowych kredytów i pożyczek.

Z WPF wynika, że:

- na 2019 rok zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 800 000,00 zł, w latach 2020 – 2023 w przedziale od 2 070 191,00 zł do 3 724 172,00 zł, a od 2024 roku do 2033 roku w wysokości 3 924 172,00 zł dla każdego roku.

W ocenie Składu są to wielkości znaczące i mogą być trudne do uzyskania. Dla porównania uzyskana nadwyżka operacyjna w 2015 roku wyniosła minus 1 248 812,16 zł, w 2016 roku minus 129 931,15 zł, w 2017 roku 1 981 918,62 zł a na dzień 30 września br. 1 554 103,63 zł (*sprawozdanie RB NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września 2018 roku*),

- na 2019 rok zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 100 000,00 zł i w latach 2020 – 2022 po 50 000,00 zł w każdym roku.

W 2015 roku dochody ze sprzedaży majątku wykonano w kwocie 99.388,15 zł, w 2016 roku w kwocie 57.541,60 zł, w 2017 roku w kwocie 64 217,20 zł, a na dzień 30 września br. w kwocie 12.251,00 zł - przy planowanej w kwocie 255.000,00 zł (*sprawozdanie RB NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września 2018 roku*). Powyższe może świadczyć o trudności ze zbyciem przeznaczonych do sprzedaży składników majątkowych. Przy powyższym Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie. Wykonanie nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w stopniu niższym od zaplanowanego może spowodować przekroczenie wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia, co skutkować będzie brakiem możliwości uchwalenia budżetu w kolejnych latach.

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 2019 roku planowany deficyt budżetowy i spłata zobowiązań zostaną sfinansowane przychodami budżetu z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 19 895 974,30 zł. Od 2020 roku 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. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że uchwalona WPF na lata 2018 – 2032 zakładała zaciągnięcie kredytów i pożyczek tylko w 2018 roku, a od 2019 roku zaplanowano budżety z nadwyżką budżetową w wysokości odpowiadającej planowanej spłacie rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek

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. Z WPF Gminy Dobrzyń nad Wisłą wynika, że omawiana relacja zostanie zachowana w całym okresie objętym prognozą. Skład Orzekający podkreśla, że relacje wskaźników zostały wyliczone na podstawie realizacji budżetów w wielkościach zaplanowanych w WPF. Przyjęte w WPF spłaty rat kształtują się w wielkościach: 893 890,00 zł w 2019 roku 771 041,00 zł w 2020 r., 1 334 206,00 zł w 2022 roku i od 2023 roku do 2026 roku wynoszą od 2 069 494,90 zł do 2 334 206,00 zł oraz od 2027 roku do 2033 roku wynoszą od 2 486 000,00 zł do 2 924 539,00 zł, a finansowane są planowaną nadwyżką budżetową na dany rok. Z przyjętych założeń wynika, że organy Gminy zobowiązały się do wypracowania co roku nadwyżki operacyjnej we wskazanych wielkościach zapewniających spłaty rat zaciągniętych kredytów i pożyczek. 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 2019 roku wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (2,14 %) jest na granicy wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia (2,76 %). Różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi 0,62 %. Przy powyższym Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie, że zachowanie wskaźników zadłużenia zgodnie z wymogami ustawy uwarunkowane jest wykonaniem budżetu roku 2018. Niezachowanie relacji wymaganej przepisami art. 243 ustawy może skutkować wdrożeniem procedur określonych przepisami art. 240a ustawy.

Prognozowana kwota długu na koniec 2019 roku wyniesie 30 197 186,43 zł, co stanowi 65,2 % planowanych na ten rok dochodów.

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 2019 rok 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 w 2025 roku w poz. 2,2 "wydatki majątkowe" wykazano kwotę 4 854 677,10 zł, która winna być równa sumie poz. 11.4+11.5+11.6. Rozbieżności te należy zweryfikować podejmując uchwałę w sprawie WPF.

Skład Orzekający wskazuje, że zapis dotyczący wejścia w życie uchwały w przypadku podjęcia jej w 2018 r. winien brzmieć „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. i podlega podaniu do publicznej wiadomości.” Natomiast w przypadku podjęcia uchwały w 2019 r. zapis winien brzmieć „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2019 r. oraz podlega podaniu do publicznej wiadomości.”

Skład Orzekający przypomina, że w latach 2016 – 2017 Gmina wprowadziła 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. Na organach Gminy (stanowiącym i wykonawczym) spoczywa obowiązek zachowania dyscypliny w ponoszeniu wydatków oraz zachowania ostrożności w podejmowaniu decyzji mających wpływ na poziom długu i możliwości jego spłaty.

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