



Uchwała Nr 16/S/2019
Składu Orzekającego Nr 9
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 24 kwietnia 2019 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Nieszawa sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2018 rok.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku 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 wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 9 w osobach:

| | | |
|-----------------|-------------------|-------------------------------------|
| Przewodnicząca: | Halina Strzelecka | - Członek Kolegium RIO w Bydgoszczy |
| Członkowie: | Elżbieta Osińska | - Członek Kolegium RIO w Bydgoszczy |
| | Jan Sieklucki | - Członek Kolegium RIO w Bydgoszczy |

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z istotnymi zastrzeżeniami przedłożone przez Burmistrza Miasta Nieszawa sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta za 2018 rok.

U z a s a d n i e

Burmistrz Miasta Nieszawa wykonując dyspozycję art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.- dalej ufp) przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta za 2018 rok.

Skład Orzekający wydał opinię w przedmiotowej sprawie po zapoznaniu się z powyższym sprawozdaniem, a także ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109 z późn.zm.) oraz sprawozdaniami

w zakresie operacji finansowych, sporządzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

Dokonując analizy ww. sprawozdań Skład Orzekający uwzględnił wymogi formalno-prawne wynikające z art. 267 ust.1 pkt 1 i 3 oraz art. 269 ufp oraz zgodność danych ujętych w sprawozdaniu ze sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych oraz z uchwałą budżetową (wraz ze zmianami wprowadzonymi w ciągu roku) według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku.

Badając pod względem merytorycznym przedłożone dokumenty Skład Orzekający stwierdza, że uchwalony przez Radę Miejską budżet Miasta Nieszawa na 2018 rok, po uwzględnieniu zmian dokonanych przez organy Miasta w ciągu roku przewidywał plan dochodów budżetowych w wysokości 9.557.492,47 zł. Dochody te zrealizowano w kwocie 9.151.710,33 zł, co stanowi 95,8 % planu, z tego:

- dochody bieżące wykonane zostały w kwocie 8.529.388,98 zł (96,5 % planu),
- dochody majątkowe wykonano w kwocie 622.321,35 zł (86,9 % planu), w tym dochody ze sprzedaży majątku zaplanowane w wysokości 86.750,00 zł zostały zrealizowane w 100,00%.

W sprawozdaniu omówiono dochody według źródeł ich pochodzenia.

Źródła zrealizowanych dochodów budżetowych Miasta oraz ich udział w dochodach wykonanych ogółem przedstawiał się następująco:

- dochody własne - 4.228.003,90 zł, tj. 46,2 % dochodów ogółem,
- dotacje - 3.447.221,43 zł, tj. 37,7 % dochodów ogółem,
- subwencja ogólna - 1.476.485,00 zł, tj. 16,1 % dochodów ogółem.

W dochodach własnych najwyższe dochody osiągnięto z następujących tytułów:

- udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych - 1.584.751,00 zł, tj. 106,4 % planu (17,3 % dochodów ogółem),
- podatku od nieruchomości - 1.228.550,37 zł, tj. 74,6 % planu (13,4 % dochodów ogółem),
- podatku od środków transportowych - 186.515,90 zł, tj. 111,0 % planu (2,0 % dochodów ogółem),
- podatku rolnego - 75.537,70 zł, tj. 91,0 % planu (0,8 % dochodów ogółem).

W wyniku obniżenia w 2018 roku przez Radę Miejską górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji organu podatkowego w sprawie umorzeń zaległości podatkowych (zgodnie ze sprawozdaniem o symbolu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych) uzyskano dochody niższe o kwotę 239.785,77 zł, co stanowi 2,6 % wykonanych dochodów ogółem.

Ze sprawozdania Rb-N (Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2018 r.) wynika, że należności wymagalne wyniosły 854.109,61 zł. W sprawozdaniu odniesiono się do podejmowanych działań mających na celu zmniejszenie należności.

Uchwalony na 2018 rok budżet Miasta łącznie z dokonanymi w ciągu roku zmianami przewidywał plan wydatków budżetowych w wysokości 10.047.366,25 zł. Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 9.443.948,91 zł, co stanowi 94,0 % planu, z tego:

- wydatki bieżące zostały zrealizowane w kwocie 8.436.450,45 zł, tj. 95,6 % planu,
- wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1.007.498,46 zł, tj. 82,4 % planu.

W wykonanych wydatkach ogółem najwyższy udział stanowią wydatki w działach:

- 801 „Oświata i wychowanie” – 2.279.623,22 zł (24,1 %),
- 855 „Rodzina” - 1.778.312,04 zł (18,8 %),
- 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” - 1.660.548,35 zł (17,6 %),
- 750 „Administracja publiczna” – 1.301.650,29 zł (13,8 %).

W zakresie wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, na planowaną po zmianach kwotę 3.755.782,35 zł, wykonano 3.731.222,04 zł, co stanowi 99,3 %. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2.396.014,55 zł, co stanowi 97,1 % planu.

W przedstawionym sprawozdaniu zarówno w części opisowej jak i tabelarycznej odniesiono się do wykonania wydatków. Omówiono zrealizowane zadania bieżące i majątkowe z podaniem kwot poniesionych wydatków z tego tytułu.

Uzyskane w 2018 r. dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zostały wykorzystane w całości, co spełnia wymogi przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r., poz. 2137 z późn.zm.), zgodnie z którymi dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, uzyskane w danym roku budżetowym, winny być w całości wykorzystane w tym samym roku na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. W sytuacji niewykorzystania środków z powyższych opłat w danym roku budżetowym winny one zwiększyć wydatki na wskazane powyżej programy w kolejnym roku budżetowym.

Dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska zaplanowano w kwocie 26.000,00 zł, realizując je w kwocie 4.160,86 zł. Zadania związane z ochroną środowiska zaplanowano w kwocie 5.000,00 zł, wydatkowano natomiast w kwocie 2.671,85 zł.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszonych o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano w kwocie 200.000,00 zł, a zrealizowano w kwocie 205.526,28 zł. Wydatki na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami zaplanowano w kwocie 206.072,00 zł, natomiast zrealizowano w kwocie 205.409,19 zł.

Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z przepisem art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.) z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wynik operacyjny stanowiący różnicę między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi jest wielkością dodatnią i wynosi 92.938,53 zł, przy planowanej jego wartości w kwocie 16.628,82 zł. Oznacza to, że zachowany został wymóg określony przepisem art. 242 ust.2 ufp, w myśl którego na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe, niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową i wolne środki z lat ubiegłych.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetowych we wskazanych wyżej wielkościach budżet Miasta zamknął się deficytem budżetowym w wysokości 292.238,58 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 489.873,78 zł. Ze sprawozdania Rb-NDS (sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego) wynika, że w analizowanym okresie przychody budżetu zrealizowano ogółem w wysokości 749.141,78 zł, w tym: z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 460.000,00 zł oraz wolnych środków w kwocie 289.141,78 zł. Rozchody budżetu dotyczyły wyłącznie spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań i wyniosły 259.268,00 zł. Miasto spłaciło także ostatnią ratę zobowiązań związanych z wykupem wierzytelności w kwocie 20.000,00 zł.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z (Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) na koniec 2018 r. dług Miasta wyniósł 2.759.577,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż występuje rozbieżność między kwotą długu wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z, a w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Nieszawa, gdzie na koniec 2018 r. wykazano kwotę 2.285.486,00 zł. W sprawozdaniu nie odniesiono się do rozbieżności dotyczących kwoty długu. Wyższa kwota długu może świadczyć o niespłaceniu w 2018 r. kredytu krótkoterminowego. Niespłnienie kredytu krótkoterminowego do końca roku budżetowego stanowi naruszenie przepisów art. 91 ust. 1 ufp, które w stanie obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. stanowiły, że suma zaciągniętych kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej.

Analiza sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Miasta Nieszawa wykazała, że w 2018 r. Miasto zaangażowało środki finansowe w kwocie 45.491,92 zł, tj. środki znajdujące się w dyspozycji Miasta stanowiące dochody budżetu Miasta na 2019 rok (część oświatowa subwencji ogólnej). Jest to zjawisko niekorzystne. Miasto prowadząc gospodarkę finansową w ramach budżetu, związane jest ustawowymi regulacjami, które zakładają w szczególności określoność źródeł środków finansowych angażowanych w wykonanie budżetu. Zaangażowanie w budżet 2018 r. środków otrzymanych jako dochody 2019 r. wskazuje, że wystąpiły trudności finansowe Miasta w zakresie prawidłowego zbilansowania budżetu 2018 r. Wskazuje się, że zgodnie z art. 211 ust. 4 ufp

podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

Wykorzystanie na finansowanie wydatków 2018 r. środków subwencji przekazanej w grudniu 2018 r. na finansowanie wydatków w styczniu 2019 r. może nosić znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W myśl art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 z późn. zm.).

Powyższe zjawiska świadczą o trudnościach Miasta z przepływem środków pieniężnych, objawiających się brakiem bieżącej płynności finansowej przy wykonywaniu budżetu w 2018 r.

Sprawozdanie zawiera informację o stanie mienia Miasta, która spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ufp.

Skład Orzekający dokonując oceny wykonania budżetu Miasta Nieszawa za 2018 r. odnosi się również do możliwości uchwalania przez Radę Miejską budżetów w latach przyszłych, bowiem wykonanie budżetu 2018 r. jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Nieszawa. Począwszy bowiem od 2014 r. dopuszczalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącym) oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku – wielkości te determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3, n-2, bowiem stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (reguła art. 243 ufp). Zatem reguła wynikająca z art. 243 ufp wprowadza zasadę uwzględniania danych z wykonania budżetów lat poprzednich dla obliczania dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu dla danego roku, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.

Z przedłożonej wieloletniej prognozy finansowej Miasta Nieszawa na lata 2019-2029 w której wykazano przewidywane wykonanie 2018 r. wynika, że wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów budżetu (wskaźnik jednoroczny - kol. 9.5 załącznika Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej) zakładany na koniec trzeciego kwartału 2018 r. na poziomie 0,00 %, wykonany został na poziomie nieco wyższym, tj. 1,14 %. Wykonanie wskaźnika jednorocznego za 2018 r. na poziomie wyższym od prognozowanego wpłynie na zwiększenie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu Miasta spłatą długu w latach 2019-2021. Należy podkreślić, iż w latach 2019-2020 planowany wskaźnik spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (w roku 2019 - 4,27 % < 4,79 % , w 2020 r. - 3,58 % < 3,99 %). Zatem dla spełnienia przez Miasto w następnych latach reguły wynikającej z art. 243 ufp, konieczne jest osiągnięcie wskaźników jednorocznych na poziomie zakładanym w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, których wielkość wynika przede wszystkim z prognozowanych nadwyżek operacyjnych budżetów i dochodów ze sprzedaży majątku. Naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ufp skutkuje brakiem możliwości uchwalenia przez organ stanowiący budżetu

zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ostateczne wielkości wskaźników wyznaczających górną granicę dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu w latach 2019-2029 zostaną ustalone po uaktualnieniu wieloletniej prognozy finansowej o aktualne dane wynikające ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2018 r.

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Nieszawa wynika, iż w okresie jej obowiązywania zostanie spełniona relacja określona art. 243 ufp. Jednakże w sytuacji nie zrealizowania wielkości zaplanowanych w prognozie, bądź wystąpienia nieprzewidzianych wydatków może wystąpić zagrożenie dla spełnienia wymogu wynikającego z art. 243 ufp.

Skład Orzekający wskazuje również na błędy pisarskie i rachunkowe w części tabelarycznej sprawozdania (załącznik Nr 3 i 4 do sprawozdania z wykonania budżetu);

- w załączniku Nr 3 (*dochody budżetu*) w dziale 400 „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę” dochody wykonane wykazano w kwocie 226.710,86 zł, w sprawozdaniu Rb-27S wykazana jest kwota 226.549,16 zł,
- w dziale 710 „Działalność usługowa” dochody wykonane wykazano kwotę 1.000,00 zł, w sprawozdaniu Rb-27 wykazana jest kwota 18.200,00 zł,
- w dziale 751 „Urzędy naczelnych organów władzy” dochody wykonane wykazano kwotę 40.410,91 zł, w sprawozdaniu Rb-27S wykazana jest kwota 40.489,91 zł,
- w dziale 758 „Różne rozliczenia” dochody wykonane wykazano kwotę 1.557.487,00 zł, w sprawozdaniu Rb-27 S wykazana jest kwota 1.476.485,00 zł,
- w dziale 852 „Pomoc społeczna” dochody wykonane wykazano kwotę 527.169,99 zł, w sprawozdaniu Rb-27 S wykazana jest kwota 644.478,16 zł,
- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” dochody wykonane wykazano kwotę 369.574,42 zł, w sprawozdaniu Rb-27S wykazana jest kwota 857.574,68 zł,
- pozycja razem dochody wykonane wykazano kwotę 9.168.592,97 zł, w sprawozdaniu Rb-27S wykazana jest kwota 9.151.710,33 zł,
- w załączniku Nr 4 (*wydatki budżetu*) w dziale 757 „Obsługa długu” wykazano kwotę 74.939,74 zł, w sprawozdaniu Rb-28S wykazana jest kwota 79.939,74 zł,
- w dziale 852 „Pomoc społeczna” wykazano kwotę 879.179,53 zł, w sprawozdaniu Rb-28S wykazana jest kwota 897.538,49 zł,
- w części opisowej sprawozdania w dziale 750 „Administracja publiczna” wykazano kwotę dochodów wykonanych w wysokości 203.155,01 zł, ze sprawozdania Rb-27S wynika kwota 199.413,19 zł, w dziale 400 „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę” wykazano kwotę dochodów wykonanych 226.710,86 zł, ze sprawozdania Rb-27S wynika kwota 226.549,16 zł,

W ocenie Składu Orzekającego sytuacja finansowa Miasta Nieszawa jest w dalszym ciągu trudna o czym świadczy fakt zaangażowania dochodów roku 2019 (subwencji) w realizację budżetu Miasta w roku 2018. Ponadto jak wynika ze sprawozdania opisowego ustawa z 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1276) zmieniła definicję elektrowni wiatrowych, co wpłynęło na zmianę zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych z mocą wsteczną

(od 1 stycznia 2018 roku). Miasto Nieszawa posiada na swoim terenie trzy fermy wiatrowe, zmiana ww. przepisów uszczupliła w sposób znaczący dochody Miasta z tytułu podatku od nieruchomości.

W aktualnie trudnej sytuacji finansowej Miasta Nieszawa finansowanie wydatków może następować tylko z dochodów własnych, które nie są zbyt wysokie - brak jest możliwości planowania i zaciągania zobowiązań zwrotnych na ogólnych zasadach. Jednakże nie zwalnia to jednostki z przestrzegania przepisów obowiązującego prawa przy wykonywaniu budżetu.

Skład Orzekający sygnalizuje, że z dniem 1 stycznia 2019 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r, poz. 2500), które wprowadzają istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a terminy zastosowania poszczególnych zmienionych przepisów określono w art. 7-10 tej ustawy. W ustawie wyeliminowano z indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydłużono z 3 do 7 lat okres, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia. Ustawa umożliwia także spłatę istniejącego zadłużenia JST nowym długiem, o niższych kosztach obsługi oraz wcześniejszą spłatę zadłużenia z własnych środków finansowych, także wolnych środków z tytułu rozliczenia zaciągniętych zobowiązań.

Limitem spłaty zadłużenia będą objęte nie tylko odsetki od zobowiązań dłużnych, ale wszystkie wydatki na obsługę długu JST, m.in.; prowizje w związku z udzieleniem kredytu czy pożyczki.

Ponadto ustawą tą doprecyzowano regulacje dotyczące klasyfikowania tytułów dłużnych o inne nienazwane zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umowy kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (art. 72 ust. 1a).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Miasta dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu Miasta w 2018 roku.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia postanowiono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Halina Strzelecka
Członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

