

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W BYDGOSZCZY

RAPORT
O STANIE GOSPODARKI FINANSOWEJ
GMINY NIESZAWA
(04 01 03 1)

www.bydgoszcz.rio.gov.pl

Bydgoszcz, maj 2020 r.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, działając na podstawie art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) po raz kolejny postanowiła o sporządzeniu Raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa (zwanego dalej Raportem), tym razem według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

Sporządzenie takiego raportu w obowiązującym stanie prawnym jest jednym z najdalej idących działań, jakie podejmują regionalne izby obrachunkowe, wykorzystywanym tylko w bardzo poważnych przypadkach. Takim przypadkiem jest niewątpliwie obecna sytuacja finansowa Gminy Nieszawa (zwanej dalej Gminą).

Raport opracowany został dla realizacji dwóch celów. Po pierwsze – w celu wskazania organom Gminy powtarzających się, poważnych nieprawidłowości dotyczących gospodarki finansowej. Drugim celem jest wskazanie organom Gminy zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

Opracowując Raport uwzględniono:

- wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej Kolegium RIO w Bydgoszczy w latach 2015 - 2019,
- wyniki kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy w okresie od 4 września 2014 r. do 13 marca 2015 r., udokumentowanej protokołem z dnia 24 marca 2015 r.,
- wyniki kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy w okresie od 2 października 2018 r. do 31 stycznia 2019 r., udokumentowanej protokołem z dnia 31 stycznia 2019 r.,
- wyniki kontroli problemowej Zespołu Szkół w Nieszawie przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy w okresie od 20 listopada 2018 r. do 30 listopada 2018 r., udokumentowanej protokołem z dnia 30 listopada 2018 r.,
- wyniki kontroli Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy w okresie od 6 listopada 2018 r. do 13 listopada 2018 r., udokumentowanej protokołem z dnia 13 listopada 2018 r.,
- dane ze sprawozdań budżetowych, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – dalej uofp, opracowanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm. – uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r.) oraz sprawozdań opracowanych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).
- dane ze sprawozdań budżetowych, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) opracowanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- dane dotyczące stanu ludności wg GUS na dzień 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2018 r. oraz 30 czerwca i 31 grudnia 2019 r.

Raport został przyjęty przez Kolegium Izby uchwałą Nr XV/43/2020 z dnia 29 maja 2020 r.

W Raporcie scharakteryzowano sytuację finansową Gminy za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz dokonano oceny prawidłowości działań w zakresie planowania i wykonania budżetu. Ponadto, omówiono działalność nadzorczą, opiniodawczą oraz wyniki kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Miasta Nieszawa i problemowej Zespołu Szkół w Nieszawie i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie.

Raport sporządzono w związku z pogarszającą się sytuacją finansową Gminy Nieszawa i realną groźbą utraty płynności finansowej Gminy, zagrażającą realizacji jej obligatoryjnych zadań oraz wystąpieniem powtarzających się nieprawidłowości dotyczących gospodarki finansowej Gminy.

Raport ten spełni swój cel, jeżeli zawarty w nim opis stanu gospodarki finansowej Gminy Nieszawa, z przedstawionymi nieprawidłowościami i zagrożeniami dla realizacji zadań Gminy, przyczyni się do większej determinacji władz samorządowych w realizacji naprawy jej finansów.

Opracowanie składa się z 8 rozdziałów, dotyczących następujących zagadnień związanych z Gminą: ogólna charakterystyka, działalność nadzorcza, opiniodawcza i kontrolna RIO w Bydgoszczy, realizacja budżetu, realność prognozowania możliwości spłaty zadłużenia, realizacja programu postępowania naprawczego na lata 2015 - 2016 oraz analiza porównawcza sytuacji finansowej Gminy Nieszawa na tle innych samorządów. Raport kończy podsumowanie oraz wnioski.

Spis treści

1.	Ogólna charakterystyka Gminy Nieszawa	6
1.1	Władze Miasta	6
1.2	Organizacja i zasady działania	7
1.3	Zakres realizowanych zadań	8
1.4	Mienie komunalne	8
2.	Działalność nadzorcza i opiniodawcza Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2015 - 2019	10
2.1.	Działalność nadzorcza	10
2.2.	Działalność opiniodawcza	13
3.	Kontrola gospodarki finansowej	20
3.1.	Kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy	20
3.2.	Wyniki kontroli	20
3.3.	Działania pokontrolne	26
4.	Realizacja budżetu	28
4.1.	Dochody budżetowe	28
4.2.	Wydatki budżetowe	34
4.3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	37
4.4.	Wynik operacyjny	38
4.5.	Zadłużenie Gminy	39
4.6.	Należności i zobowiązania wymagalne	40
5.	Realność prognozowania możliwości spłaty zadłużenia	42
6.	Realizacja programu postępowania naprawczego na lata 2015 - 2016	43
7.	Analiza porównawcza sytuacji finansowej Miasta Nieszawa na tle innych samorządów	46
8.	Podsumowanie i wnioski	48

1. Ogólna charakterystyka Gminy Nieszawa

Nieszawa to gmina miejska w województwie kujawsko-pomorskim, w powiecie aleksandrowskim, położona na lewym brzegu rzeki Wisły w jej pradolinie, na krańcach Kujaw w połowie drogi między Włocławkiem i Toruniem. Gmina Nieszawa jest najmniejszą pod względem ludności gminą województwa kujawsko-pomorskiego i jedną z najmniejszych gmin miejskich w Polsce. Zajmuje powierzchnię 986 ha i graniczy z gminami: Waganiec, Raciążek (powiat aleksandrowski). Wschodnią granicę Nieszawy stanowi rzeka Wisła. Pod względem zagospodarowania terenów w Gminie przeważają użytki rolne, które zajmują 73,3% powierzchni, lasy stanowią 5,1% a pozostałe użytki 21,6%. Pomimo to, Gmina ma charakter miejski, a rolnictwo nie odgrywa w jej gospodarce większej roli.

Na terenie Gminy zarejestrowane są:

- 63 osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,
- 1 spółdzielnia,
- 1 fundacja,
- 5 stowarzyszeń.

Według danych sprawozdawczych w 2019 r. dochody ogółem Gminy przypadające na jednego mieszkańca wyniosły 4 340 zł i w stosunku do roku poprzedniego uległy zmniejszeniu o 265 zł (w 2018 r. – 4 605 zł). Dochody własne na jednego mieszkańca wyniosły 2 095 zł (w 2018 r. – 2 257 zł). Wydatki bieżące stanowiły kwotę 4 354 zł na jednego mieszkańca (w 2018 r. – 4 553 zł), a wydatki majątkowe 157 zł (w 2018 r. – 534 zł).

Na terenie Gminy funkcjonuje jedna mechaniczno-biologiczna oczyszczalnia ścieków. Instalacja kanalizacyjna obejmuje ok. 60% powierzchni Gminy, natomiast instalacja wodociągowa, zaopatrywana w wodę z miejskiego ujęcia składającego się z dwóch studni głębinowych, obejmuje 98% powierzchni Gminy. Na terenie miejscowości działa zorganizowany system zbiórki odpadów komunalnych, które składowane są na międzygminnym składowisku odpadów zlokalizowanym w Służewie. Na sieć drogową składają się drogi powiatowe i drogi gminne. W sezonie letnim przez rzekę Wisłę kursuje prom.

Na terenie Miasta znajdują się obiekty zabytkowe. W zakresie oświaty w Nieszawie funkcjonuje Szkoła Podstawowa i Przedszkole Samorządowe, a w zakresie ochrony przeciwpożarowej – jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej.

Na dzień 31 grudnia 2019 r. na terenie Gminy zamieszkiwało 1 843 mieszkańców. Liczba ludności na terenie Miasta maleje (w 2015 r. wynosiła 1 953 osób, a w 2018 r. – 1 886 osób). Wpływ na taką sytuację ma zarówno ujemny wskaźnik migracji, jak i przyrostu naturalnego. Poważnym problem na terenie Miasta pozostaje kwestia bezrobocia. Wskaźnik bezrobocia wykazuje tendencję rosnącą i zróżnicowaną w okresie letnim i zimowym. W 2018 r. w okresie letnim wskaźnik ten wynosił 7,8% (w okresie zimowym 8,0%), w 2019 r. w okresie letnim 7,6% (okresie zimowym 13,6%).

Uwzględniając fakt, że:

- Gmina jest jedną z najmniejszych gmin w Polsce,
- posiada niewielką liczbę zakładów pracy (w ostatnim okresie upadło kilka dużych przedsiębiorstw, co wpływa na uszczuplenie dochodów Gminy),
- zmniejsza się liczba mieszkańców Gminy,
- zwiększa się liczba osób bezrobotnych,
- zmniejsza się liczba uczniów w szkołach,

brak jest podstaw do stwierdzenia, że w latach następnych budżet Gminy Nieszawa ulegnie znacznemu zwiększeniu.

1.1 Władze Miasta

W latach 2015 - 2019:

- Burmistrzem Nieszawy był (i obecnie jest) Pan Przemysław Jankowski – wybrany w wyborach, które odbyły się 16 listopada 2014 r. i 21 października 2018 r.,

- Zastępcą Burmistrza do 31 marca 2019 r. był Pan Jakub Chmielewski zatrudniony w wymiarze ¼ etatu na stanowisku Zastępcy Burmistrza i ¾ etatu na stanowisku Inspektora ds. ochrony środowiska, rolnictwa i gospodarki odpadami. Od 3 czerwca 2019 r. Zastępcą Burmistrza jest Pan Wojciech Marjański (obecnie do 31 maja 2020 r. na urlopie bezpłatnym),
- Sekretarzem Miasta do 31 lipca 2019 r. była Pani Teresa Zwierzchowska zatrudniona na stanowisku Sekretarza Miasta w wymiarze ½ etatu i ½ etatu Kierownika USC (obecnie wakat).
- Skarbnikiem Miasta Nieszawa była Pani Anna Komorowska, która funkcję Skarbnika Miasta Nieszawa pełniła od 29 grudnia 2014 r. do 28 lutego 2019 r. Od 1 marca 2019 r. Skarbnikiem Miasta jest Pani Grażyna Koźmińska,
- Przewodniczącą Rady Miejskiej Nieszawa była Pani Agnieszka Ochocińska, wybrana w głosowaniu tajnym, zgodnie z uchwałą Nr I-2/2014 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Nieszawa. Od 19 listopada 2018 r. Przewodniczącym Rady jest Pan Paweł Zaręba wybrany w głosowaniu tajnym, zgodnie z uchwałą Nr I-3/18 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Nieszawa.

1.2 Organizacja i zasady działania

Organizację Gminy Nieszawa określa Statut Miasta Nieszawa, przyjęty uchwałą Nr XXI-135/2017 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Nieszawa¹, zmieniony uchwałą Nr XXVII-178/17 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Nieszawa (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom., poz. 5228).

Gmina realizuje zadania przy pomocy jednostek organizacyjnych:

- Urząd Miasta,
- Szkoła Podstawowa,
- Samorządowe Przedszkole,
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,
- Miejska Biblioteka Publiczna.

Zasady gospodarki finansowej tych jednostek określają ich statuty.

Organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Miasta określa Regulamin organizacyjny, nadany przez Burmistrza Miasta Nieszawa zarządzeniem Nr 63/2016 z dnia 14 listopada 2016 r., który został zmieniony zarządzeniami:

- Nr 41/2017 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 25 października 2017 r.,
- Nr 22/2018 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 21 maja 2018 r.

Burmistrz realizuje zadania Gminy przy pomocy Urzędu Miasta, w którym zatrudnionych jest 20 osób. W Urzędzie Miasta funkcjonują następujące komórki organizacyjne:

- referat finansowo-budżetowy (6 etatów),
- referat gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (2 etaty),
- Sekretarz (wakat),
- stanowisko do spraw obsługi rady, sekretariatu i kadr,
- Urząd Stanu Cywilnego,
- informatyk/zarządzanie kryzysowe,
- radca prawny (umowa zlecenie),
- pracownik gospodarczy (8 etatów),
- pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych (umowa zlecenie).

Gmina Miejska Nieszawa w celu efektywniejszego wykorzystania środków finansowych ściśle współpracuje ze Związkiem Gmin Ziemi Kujawskiej z siedzibą w Aleksandrowie Kujawskim oraz Stowarzyszeniem Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo dla Ziemi Kujawskiej” z siedzibą w Odolionie, które działają na rzecz m.in. rozwoju lokalnej społeczności, ochrony środowiska, realizacji wspólnych przedsięwzięć społecznych i gospodarczych.

¹ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom., poz. 1181.

1.3 Zakres realizowanych zadań

Na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) – dalej ustawa o samorządzie gminnym, Gmina Nieszawa realizuje:

- obligatoryjne zadania własne wynikające z wyżej wymienionej ustawy;
- zadania z zakresu administracji rządowej zlecone odrębnymi ustawami i przyjęte na podstawie porozumień;
- zadania realizowane na podstawie umów (porozumień) z jednostkami samorządu terytorialnego – porozumienie z dnia 1 kwietnia 2019 r. z Powiatem Aleksandrowskim w sprawie ustalenia warunków i zasad organizacji i wykonywania przeprawy promowej przez rzekę Wisłę w mieście Nieszawa.

Zadania Gminy w zakresie oświaty do dnia 31 sierpnia 2019 r. realizował Zespół Szkół w Nieszawie, utworzony 30 kwietnia 2004 r. na podstawie uchwały Nr X-61-04 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie założenia Zespołu Szkół w Nieszawie. Zespół Szkół został rozwiązany uchwałą Nr VIII-42/19 Rady Miejskiej Nieszawa w dniu 29 marca 2019 r. Od 1 września 2019 r. zadania w zakresie oświaty realizowane są przez Szkołę Podstawową i Przedszkole Samorządowe. Na terenie Miasta znajduje się także Niepubliczne Przedszkole „Bajeczna przystań”, prowadzone przez Stowarzyszenie „Partnerstwo Dla Ziemi Kujawskiej”.

Ponadto, zadania Gminy w zakresie kultury realizuje Miejska Biblioteka Publiczna, w której zatrudniona jest 1 osoba (umowa zlecenie), natomiast w zakresie pomocy społecznej Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, w którym zatrudnionych jest 8 osób (7 i ½ etatu).

1.4 Mienie komunalne

O potencjale jednostek samorządu terytorialnego decydują zasoby naturalne i przyrodnicze, infrastruktura i majątek, a także zasoby ludzkie i kulturowe. Mienie komunalne jest nie tylko bazą dla realizacji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań, ale również czynnikiem, który ma bardzo duży wpływ na realizowane dochody oraz wydatki.

Informacja o stanie mienia komunalnego wyszczególnia składniki posiadanego przez Gminę mienia komunalnego w podziale na grupy: budynki, budowle, grunty, środki transportowe oraz maszyny i urządzenia. Informację o stanie mienia komunalnego w latach 2015 - 2019 wg stanu na dzień 31 grudnia przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela 1. Informacja o stanie mienia komunalnego Miasta Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Grupa	Budynki	Budowle	Maszyny i urządzenia	Środki transportu	Grunty	Ogółem
Wartość mienia na 31.12.2015 r.	1 664,3	5 966,0	2 606,2	869,1	1 890,5	12 996,2
Przychody	-	-	-	-	-	-
Rozchody	-	-	-	-	-	-
Wartość mienia na 31.12.2016 r.	1 664,3	5 966,0	2 606,2	869,1	1 890,5	12 996,2
Przychody		180,6	180,4	-	-	361,0
Rozchody		-	-	-	-	-
Wartość mienia na 31.12.2017 r.	1 664,3	6 146,6	2 786,6	869,1	1 890,5	13 357,2
Przychody	37,0	4 024,4	-	-	-	3 572,4
Rozchody	-	-	480,2	-	8,8	-
Wartość mienia na 31.12.2018 r.	1 701,3	10 171,0	2 306,4	869,1	1 881,7	16 929,6
Przychody	-	-	-	-	-	-
Rozchody	-	-	-	-	22,0	22,0
Wartość mienia na 31.12.2019 r.	1 701,3	10 171,0	2 306,4	869,1	1 859,7	16 907,6

Źródło: pismo Burmistrza Nieszawy Nr B.03.28.2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r.

Odnosząc się do podanych danych dotyczących stanu i zmian mienia komunalnego w latach 2015 - 2019 warto wskazać, że prawidłowości zaprezentowanych danych mogą budzić wątpliwości. Wskazują na to ustalenia kontroli kompleksowych, w tym tej zakończonej w 2019 r., w której stwierdzono m.in. niebieżące ewidencjonowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych Urzędu Miasta na koncie 011 „Środki trwałe”. Oprócz braku bieżącej ewidencji stwierdzono również, że na koncie tym dokonywano zmniejszeń i zwiększeń mimo braku podstaw do dokonania tych zapisów w postaci protokołu likwidacji lub ustalenia niedoboru czy ujawnienia środków trwałych w wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji na koniec 2017 r.

Skala tego zjawiska była poważna, gdyż nieuzasadnionych zwiększeń dokonano na kwotę 7 158,4 tys. zł, zaś zmniejszeń na kwotę 4 444,9 tys. zł. Ponadto, podczas tej kontroli dokonano również ustalenia dotyczącego wykazania w Bilansie Zamknięcia na dzień 31 grudnia 2017 r. środków trwałych, na kwotę 15 738,5 tys. zł, podczas gdy w ewidencji syntetycznej konta 011 „Środki trwałe” na dzień 31 grudnia 2017 r. wykazano je w kwocie 6 335,4 tys. zł.

Niemniej jednak niezależnie od wiarygodności zaprezentowanych w tabeli 1. kwot należy wskazać, że w badanym okresie nastąpił wzrost wartości mienia komunalnego o 3 911,3 tys. zł. Warto jednocześnie wskazać, że – jak wynika ze sprawozdań Rb-28S – od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. gmina poniosła wydatki inwestycyjne w kwocie 5 199,7 tys. zł. Na dzień podejmowania uchwały dotyczącej przyjęcia przez Kolegium RIO uchwały o przyjęciu Raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa nie został jeszcze przedłożony zbiorczy bilans jednostek budżetowych za 2019 r., wobec czego trudno jest wskazać jaką kwotę gmina wykaże w pozycji dotyczącej środków trwałych w budowie.

Istniejące mienie komunalne stanowią m.in. budynki mieszkalne, których Gmina posiada dwanaście. Spośród nich aż dziesięć wymaga generalnych remontów, na które miasto nie posiada środków. Jedynym sposobem zaradzenia sobie z tą sytuacją jest, według władz Miasta, odsprzedanie lokali dotychczasowym najemcom, co przeniesie na nich obowiązek ponoszenia kosztów związanych z remontami. Ponadto, według władz nie istnieje zagrożenie jeśli chodzi o stan techniczny budynków oświatowych, choć wymagają one remontów. Podobnie stan dróg jest oceniany jako dostateczny, nie zagrażający bezpieczeństwu ruchu. Jedynie w przypadku wodociągów i kanalizacji nie ma konieczności ponoszenia wydatków remontowych. Stan zwodociągowania miasta wynosi 98%, zaś skanalizowania 60%. W ocenie władz miasta ogólny szacunkowy koszt wykonania wszystkich inwestycji związanych z modernizacją infrastruktury i mienia komunalnego wynosi 3 mln zł².

² Pismo Burmistrza Miasta Nieszawa Nr B.03.28.2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r.

2. Działalność nadzorcza i opiniodawcza Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2015 - 2019

2.1. Działalność nadzorcza

Zgodnie z przepisami art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 85 i art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium legalności, a więc zgodności z obowiązującym prawem.

Przedmiotowy zakres nadzoru określają normy prawne ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a w szczególności jej art. 11 ust. 1. Zgodnie z nim w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (dalej WPF).

W okresie objętym Raportem Kolegium Izby zbadało 154 uchwały i zarządzenia organów Miasta Nieszawy, w tym 54 podjęte przez organ wykonawczy. Dotyczyły one:

- uchwalenia budżetu – 6 uchwał,
- zmian budżetu – 74 uchwały i zarządzenia,
- uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej – 6 uchwał,
- zmian wieloletniej prognozy finansowej – 28 uchwał i zarządzeń,
- zaciągania zobowiązań (emisja obligacji) – 4 uchwały,
- podatków i opłat lokalnych oraz wzorów formularzy deklaracji i informacji podatkowych, w tym zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach – 23 uchwały,
- udzielenia absolutorium – 4 uchwały,
- nieudzielenia absolutorium – 1 uchwałą,
- zasad sporządzania, zatwierdzania sprawozdań finansowych – 5 uchwał,
- udzielenia pomocy finansowej/rzeczowej – 2 uchwały,
- zakresu i zasad przyznawania dotacji w zakresie ochrony środowiska – 1 uchwałą.

W większości zbadanych uchwał i zarządzeń podjętych przez organy Gminy (łącznie w 138), Kolegium Izby nie stwierdziło naruszenia prawa, dziesięć aktów prawnych zostało skorygowanych przez samą jednostkę jeszcze przed upływem terminu badania nadzorczego, niemniej pięć aktów prawnych zostało uznanych za nieważne w całości, a jeden akt prawny w części. Wymagają one szerszego omówienia.

Uchwałą Nr VI/16/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 4 marca 2015 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr III-19/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2015. Uchwała Rady Miejskiej Nieszawa w sposób istotny naruszyła zapisy art. 243 ust. 1 uofp, który mówi, że jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym następującym po nim roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1. spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
2. wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,

3. potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem,

przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. W przypadku analizowanej uchwały Kolegium stwierdziło, że relacja ta nie była zachowana w 2015 r. Obciążenie budżetu spłatą długu wraz z należnymi odsetkami planowano na poziomie 3,20%, przy wskaźniku maksymalnym, obliczonym z uwzględnieniem danych planistycznych na III kwartał 2014 r. wynoszącym 1,67%. Natomiast maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie 2014 r. wynosił 1,50%. W tym stanie rzeczy Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności badanej uchwały.

Uchwałą Nr VI/16a/ 2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 4 marca 2015 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr III-20/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015 - 2025 oraz zarządzenia Nr 12/2015 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 2 marca 2015 r. zmieniającego uchwałę Nr III-20/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015 - 2025. W wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym Kolegium RIO stwierdziło, że Rada Miejska Nieszawy uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową, w której wykazano, że w 2015 r. nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 uofp. Z przedłożonego WPF wynikało bowiem, że obciążenie budżetu spłatą długu wraz z należnymi odsetkami planowano na poziomie 3,2%, przy wskaźniku dopuszczalnym, obliczonym w oparciu o plan za trzy kwartały roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynoszącym 1,67%. Kolegium ponadto dostrzegło, że dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku 2014 wynosił 1,5%. Według przedłożonego WPF, w latach 2016 i 2017, różnica między wskaźnikiem dopuszczalnym a planowanym była co prawda zachowana, ale w minimalnych wielkościach. W 2016 r. różnica ta wynosiła 0,52%, zaś w 2017 r. – 0,35%. Niemniej jednak w samym 2015 r. relacja ta nie była spełniona, w związku z czym Kolegium RIO podjęło uchwałę o stwierdzeniu nieważności obu przytoczonych aktów prawnych.

Kolejnymi uchwałami unieważnionymi w całości przez Kolegium RIO były powiązane ze sobą akty prawne: uchwała Nr XII-62/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V-34/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa na lata 2019 - 2029 oraz uchwała Nr XII-63/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Przedmiotową uchwałą w sprawie WPF Rada Miejska Nieszawy przyjęła wieloletnią prognozę finansową na lata 2019 - 2034, zaś w związku z zaplanowanymi w niej nowymi zobowiązaniami w postaci emisji obligacji wydłużyła jednocześnie okres jej obowiązywania z roku 2029 na rok 2034. Przedstawiona została prognoza kwoty długu oraz spłaty na lata 2019 - 2034. Zgodnie z wymogami art. 226 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w załączniku wykazano relacje o których mowa w art. 242 - 244, które zostały spełnione w całym okresie objętym prognozą. Jednakże na koniec 2019 r. zaplanowano nadwyżkę operacyjną w kwocie 405,6 tys. zł podczas, gdy na koniec II kwartału 2019 r. jednostka, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS, wykazała 195,4 tys. zł. Było to wykonanie nie odzwierciedlające rzeczywistego stanu finansów Miasta, bowiem jednostka posiadała wysokie zobowiązania wymagalne w kwocie 426,9 tys. zł (ok. 5% wydatków rocznych budżetu). Gdyby były one uregulowane w terminie to wystąpiłby deficyt operacyjny w wysokości 231,5 tys. zł. Trudno więc było realnie odnieść się do możliwości wykonania tak znacznej nadwyżki operacyjnej na koniec roku budżetowego. W przedstawionej uchwale dotyczącej WPF widać też było skokowy wzrost nadwyżki operacyjnej w latach 2026 - 2029 – ok. 1 mln zł. W żaden sposób nie odniesiono się do niego w uzasadnieniu do uchwały. Tak wysoka nadwyżka pojawiła się w momencie rozpoczęcia wykupu obligacji. Podczas badania przyjętych w uchwale Nr XXII/62/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2019 – 2029 założeń Kolegium dokonało analizy kwot zaplanowanego poziomu dochodów i wydatków budżetów lat objętych prognozą i stwierdziło, że założenia te nie znajdują uzasadnienia w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej, jak również że postanowienia w niej przyjęte są nierealistyczne, co narusza zapisy art. 226 ust. 1 uofp. Kolegium wskazało ponadto, że ustalenie w sposób realistyczny wysokości dochodów bieżących i wydatków bieżących ma

istotne znaczenie dla oceny prawidłowości danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej, gdyż wysokość dochodów bieżących i wydatków bieżących jest uwzględniana zarówno przy ocenie spełnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego zasady określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, jak i obowiązującej od 2014 r. relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskazana uchwała naruszała również art. 229 uofp ze względu na stwierdzoną niezgodność między przyjętymi w WPF kwotami w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów, a tymi wykazanymi w uchwale budżetowej.

Wobec powyższego uchwała Rady Miejskiej Nieszawa Nr XII-62/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V-34/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa na lata 2019 - 2029 została uznana za nieważną w całości poprzez podjęcie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwały Nr XXV/69/2019 w dniu 15 października 2019 r.

W tym samym dniu Kolegium RIO rozpatrzyło uchwałę Nr XII-63/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Organ stanowiący założył w niej wyemitowanie w 2019 r. obligacji na łączną kwotę 1 036,0 tys. zł. Wskazana uchwała została podjęta na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 - 3 ustawy o finansach publicznych. Z przywołanych przepisów wynikała możliwość emisji papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Określono, że środki uzyskane z emisji zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 776,7 tys. zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 259,3 tys. zł. Rada Miejska Nieszawa założyła także, że obligacje zostaną wykupione latach 2026 - 2034, z tym że w latach 2026 - 2033 roczna kwota ich wykupu osiągnie wartość 115,0 tys. zł, zaś w 2034 r. kwotę 116,0 tys. zł. Badania przedmiotowej uchwały dokonano wraz z badaniem uchwały Nr XII-61/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V-33/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na 2019 rok oraz uchwały Nr XII-62/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V-34/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa na lata 2019 - 2029. Jak już wcześniej wspomniano Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr XII-62/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V-34/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa na lata 2019 - 2029 z uwagi na naruszenie art. 226 ust. 1 i 229 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium, wyrażonej w uchwale Nr XXV/69/2019 z dnia 15 października 2019 r., prognoza zawierała nierealistyczne założenia dotyczące dochodów oraz wydatków Miasta Nieszawa, a w konsekwencji pozostałych wielkości, w tym wskaźników spłaty zadłużenia, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponieważ Miasto Nieszawa założyło, że wykup obligacji nastąpi w latach 2026 - 2034 należało wskazać, że uchwała Nr XII-63/19 została podjęta z naruszeniem art. 89 ust. 1 pkt 2 - 3 w zw. z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Uchwała Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 24 września 2019 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu została wobec powyższego uznana za nieważną w całości poprzez podjęcie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwały Nr XXV/70/2019 z dnia 15 października 2019 r.

Ostatnią z omawianych uchwał Rady Miejskiej Nieszawa, która wzbudziła wątpliwości prawne w latach 2015 - 2019 była uchwała Nr XXVII-170/17 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjętej do wymiaru podatku rolnego na terenie Gminy Miejskiej Nieszawa w 2018 r. Na mocy tej uchwały Rada Miejska Nieszawa obniżyła średnią cenę skupu żyta ustaloną za okres jedenastu kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2018 z kwoty 52,49 zł do kwoty 45,00 zł za 1 decytonę, stanowiącą podstawę wymiaru podatku rolnego w 2018 r. (§ 1 ust. 1 uchwały). Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Nieszawa (§ 2 uchwały). W § 3 uchwały określono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wskazało, że uchwała ta jako akt prawa miejscowego wchodzi w życie, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

prawnych po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W przypadku przedmiotowej uchwały została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego pod pozycją 371 z dnia 16 stycznia 2018 r. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że § 3 tejże uchwały narusza w sposób istotny zapisy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wobec powyższego uchwała Rady Miejskiej Nieszawa Nr XXVII-170/17 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjętej do wymiaru podatku rolnego na terenie Gminy Miejskiej Nieszawa w 2018 r. została uznana za nieważną w części § 3 uchwały o treści: „wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku i”. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 21 lutego 2018 r. przyjęło w tej sprawie uchwałę Nr V/23/2018.

2.2. Działalność opiniodawcza

Do zadań Izby, zgodnie z art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych należy również wydawanie opinii w sprawach wymienionych w tych przepisach.

W poniższej tabeli przedstawiono zakres opinii oraz typ opinii wydawanych w analizowanym okresie przez Składy Orzekające Izby.

Tabela 2. Działalność opiniodawcza Izby w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r.

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii					
	ogółem	z tego:				
		pozytywna	pozytywna z uwagami	pozytywna z zastrzeżeniami	negatywna	bez oceny
Ogółem, z tego w sprawie:	38	13	13	10	1	1
a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	-	-	-	-	-	-
b) projektów uchwał budżetowych	5	-	5	-	-	-
c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	5	-	4	1	-	-
d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	5	2	-	2	1	-
e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	5	5	-	-	-	-
f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	2	1	-	-	-	1
g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego w uchwale budżetowej	2	2	-	-	-	-
h) uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium	1	1	-	-	-	-
i) możliwości sfinansowania deficytu budżetu jst w projekcie uchwały budżetowej	2	1	-	1	-	-
j) projektu uchwały WPF	5	-	2	3	-	-
k) programów naprawczych	1	-	-	1	-	-
l) prawidłowości planowanej kwoty długu	5	1	2	2	-	-
m) możliwości spłaty innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp	-	-	-	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne

Rok 2015

Składy Orzekające wydały 8 opinii, w tym 1 opinię negatywną, 2 opinie pozytywne z zastrzeżeniami oraz 3 opinie pozytywne z uwagami. Opinia negatywna dotyczyła sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 rok. Przedstawiona przez Burmistrza Miasta Nieszawa informacja z wykonania budżetu za rok 2014 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego została przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej zaopiniowana negatywnie. Jedną z przyczyn wydania takiej opinii była analiza przedłożonego przez jednostkę sprawozdania Rb-28S i dostrzeżone przekroczenia planowanych wielkości wydatków budżetowych, które zamknęły się łączną kwotą 318,8 tys. zł. Były one – jak wskazał Burmistrz w części opisowej – spowodowane brakiem funkcjonowania Rady Miejskiej Nieszawy w okresie od lipca 2012 r. do końca kadencji w 2014 r. Niemniej jednak stanowiły naruszenie dyspozycji wynikających z art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W myśl tych przepisów wydatki publiczne winny być ponoszone w wysokościach ustalonych w planie finansowym. Z informacji o wykonaniu budżetu za rok 2014 wynikało również, że nie została spełniona zasada wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych, która mówi, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Z uwagi na fakt, że ani nadwyżka ani wolne środki w Mieście Nieszawa nie wystąpiły, zaś wykonane wydatki bieżące wyniosły 5 962,5 tys. zł i były o 31,5 tys. zł wyższe od dochodów bieżących w kwocie 5 931,0 tys. zł stwierdzono niezachowanie zasady określonej w art. 242 ust. 3 uofp.

Wydane w 2015 r. opinie pozytywne z zastrzeżeniami dotyczyły:

- programu postępowania naprawczego Miasta Nieszawa na lata 2015 - 2016 – 1 opinia,
- projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2016 - 2025 – 1 opinia.

Przyjęty przez Radę Miejską Nieszawy uchwałą Nr VI/40/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r. „Program postępowania naprawczego Miasta Nieszawa na lata 2015 - 2016” był konsekwencją wezwania przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy organów Miasta do jego opracowania i uchwalenia. Konieczność jego opracowania wynikała z podjętych przez Miasto Nieszawa uchwał dotyczących zarówno budżetu Miasta na 2015 r., jak i Wieloletniej Prognozy Finansowej, z których to aktów prawnych wynikało, że zarówno budżet, jak i WPF nie mogą być uchwalone, gdyż nie spełniały zasad określonych w art. 242 - 244 uofp. Ostatecznie uchwalony program postępowania naprawczego uzyskał opinię pozytywną z zastrzeżeniami. Wśród głównych przyczyn wydania takiej opinii były poważne ryzyko zwrotu niezaplanowanej w programie naprawczym dotacji unijnej na zadanie, z którego realizacji wycofał się wykonawca oraz brak uwzględnienia w działaniach inwestycyjnych konieczności gruntownej modernizacji oczyszczalni ścieków. Skład Orzekający zwrócił ponadto uwagę na fakt, że część działań naprawczych przyniesie korzyści dopiero w 2016 r. (zwłaszcza reforma systemu edukacji).

Pozytywnie choć z zastrzeżeniami Skład Orzekający odniósł się również do projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Nieszawa na lata 2016 - 2025. W opinii zwrócono uwagę przede wszystkim na nierealne zaplanowanie dochodów ze sprzedaży majątku oraz znaczne ryzyko wykonania zaplanowanych dochodów.

Ponadto Składy Orzekające Izby wydały opinie pozytywne z uwagami dotyczące projektu budżetu Miasta Nieszawy na 2016 r., prawidłowości planowanej kwoty długu na rok 2015 i informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r.

Rok 2016

Składy Orzekające wydały 6 opinii, w tym 2 opinie pozytywne z zastrzeżeniami oraz 2 opinie pozytywne z uwagami. Opinie pozytywne z zastrzeżeniami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 rok. Przedstawiona przez Burmistrza Miasta Nieszawa informacja z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia w zestawieniu z danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych wskazywała, że wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące w stosunku do dochodów budżetu (tzw. wskaźnik jednoroczny) zakładany na koniec 3 kwartału 2015 r. w wysokości 3,99% został wykonany na poziomie niższym, bo wynoszącym 3,35%. Skład Orzekający zwrócił uwagę na to, że wykonanie wskaźnika jednorocznego za 2015 r. na poziomie niższym od prognozowanego wpłynie negatywnie na poziom dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu Nieszawy spłatą długu w latach 2016 - 2018. Miało to mieć szczególne znaczenia dla 2017 r., w którym to, zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową, wskaźnik spłaty długu oscylował w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Organom Miasta zwrócono w opinii uwagę, że spełnienie w kolejnych latach reguły wynikającej z art. 243 uofp uzależnione jest od osiągnięcia wskaźników jednorocznych na poziomie zakładanym w WPF,
- prawidłowości planowanej kwoty długu. W opinii tej Skład Orzekający zwrócił uwagę na fakt znacznego ryzyka możliwości spłaty długu przez jednostkę w 2017 r. Wynikało to z faktu, że wskaźnik spłaty zobowiązań liczony w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (2,46%) kształtował się w granicach wskaźnika dopuszczalnego (3,18%). Różnica między nimi wynosząca mniej niż 1% oznaczała

występowanie dużego ryzyka niewykonania wskaźnika, co wiązałoby się z niespełnieniem norm zawartych w art. 243 uofp.

Wydane przez Skład Orzekający trzy opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- projektu uchwały budżetowej na rok 2017,
- projektu zmiany uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2016 - 2025,
- wykonania budżetu Miasta Nieszawa za pierwsze półrocze 2016 r.

W sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2017 Skład Orzekający zwrócił uwagę na niewielką wartość planowanej do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej przeznaczonej na wydatki inwestycyjne, która według założeń projektu miała wynieść jedynie 15,7 tys. zł. Ponadto, dochody majątkowe wynoszące 100,0 tys. zł miały w całości pochodzić jedynie ze sprzedaży majątku. Te dwa źródła dochodów stanowiłyby jedyny środek pokrycia zaplanowanych wydatków inwestycyjnych, które założono na poziomie 115,7 tys. zł. Niosło to za sobą znaczne ryzyko ich niewykonania, a co za tym idzie brak pokrycia wydatków majątkowych na zaplanowanym poziomie. Skład Orzekający wniósł również kilka uwag redakcyjnych do treści przedłożonego projektu budżetu Miasta na rok 2017. Zwrócono również uwagę, że założenia finansowe projektu budżetu wymagają konsekwentnych działań w celu zapewnienia pełnej realizacji źródeł dochodów oraz szczególnej dyscypliny przy ponoszeniu wydatków budżetowych.

W sprawie projektu zmiany uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2016 - 2025 Skład Orzekający dopatrzył się natomiast relatywnie wysokich – zważywszy na historyczne wykonanie – zaplanowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2018 - 2025. Stwierdzono, że uzyskanie ich w zaprezentowanych w WPF wysokościach jest obciążone znacznym ryzykiem. Mają one znaczący wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 uofp. Ponadto dla 2017 r. wskazano obciążenie budżetu spłatą długu na poziomie 2,18%, podczas gdy wskaźnik dopuszczalny obliczony w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosił 3,91%. Istniała więc niewielka różnica między tymi wielkościami, co przy braku realizacji zaplanowanych dochodów mogło wywołać niezachowanie wskaźnika o którym mowa w art. 243 uofp. W opinii odniesiono się również do szeregu nieprawidłowości w projekcie uchwały noszących charakter redakcyjny.

W kwestii informacji z wykonania budżetu Miasta Nieszawa za pierwsze półrocze 2016 r. Skład Orzekający konsekwentnie odniósł się do relatywnie wysokich prognozowanych nadwyżek operacyjnych na lata przyszłe w odniesieniu do niskich ich wykonań za okresy historyczne.

Rok 2017

Składy Orzekające wydały 9 opinii, w tym 4 opinie pozytywne z uwagami. Warto nadmienić, że wśród wydanych w tym roku opinii, była również opinia pozytywna dotycząca możliwości wykupu emitowanych obligacji komunalnych na kwotę 1 560,0 tys. zł z terminem wykupu określonym w latach 2018 - 2029. Celem emisji obligacji było sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Nieszawa w kwocie 1 171,5 tys. zł (w transzach: w 2017 r. w kwocie 970,7 tys. zł i w 2018 r. – 200,7 tys. zł) związanego z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Unormowanie gospodarki wodno-kanalizacyjnej na terenie Gminy Miejskiej Nieszawa” oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 388,5 tys. zł (w transzach: w 2017 r. w kwocie 129,3 tys. zł i w 2018 r. – 259,3 tys. zł). Oznacza to, że wskutek realizowanego programu naprawczego wystąpiła pewna poprawa możliwości obsługi długu przez jednostkę pozwalająca jej jednak na zaciągnięcie nowego znacznego zobowiązania.

Opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- informacji o przebiegu z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 r.,
- planowanej kwoty długu,
- projektu uchwały budżetowej na rok 2018,
- projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017 - 2030.

Przedstawiona przez Burmistrza Miasta Nieszawa informacja o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 r. została zaopiniowana przez Skład Orzekający pozytywnie, choć zwrócono w niej uwagę na fakt, nie zrealizowania w ogóle dochodów majątkowych. Na ogólną ich kwotę 2 100,0 tys. zł składały się dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 100,0 tys. zł oraz dotacja Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej w wysokości 2 000,0 tys. zł na unormowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Nieszawa.

W opinii dotyczącej planowanej kwoty długu Skład Orzekający odniósł się do danych wynikających z uchwały budżetowej Nieszawy na rok 2017 oraz uchwały o Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2017 - 2033. Ze względu na konieczność spełnienia relacji wynikającej z art. 243 Skład Orzekający wskazał na ryzyko jej zachowania. Miało to bezpośredni związek z zaplanowaną wysokością dochodów ze sprzedaży majątku. Z wykonania 2016 r. wynikało bowiem, że wykonanie tych dochodów wyniosło 53,9 tys. zł przy zaplanowanej ich wysokości na poziomie 100,0 tys. zł. Z WPF zaś wynikało, że planowano osiągnięcie tych dochodów na poziomie 100,0 tys. zł w 2017 r. i aż 311,7 tys. zł w 2018 r., co zdaniem Składu Orzekającego było obarczone znacznym ryzykiem wykonania i mogło przyczynić się bezpośrednio do gwałtownego pogorszenia relacji opartej na wskaźniku opisanym w art. 243 uofp.

Opiniując projekt uchwały budżetowej na rok 2018 Skład Orzekający wniósł następujące uwagi:

- brak załącznika zawierającego zgodnie z art. 214 pkt 1 uofp zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- brak rozszerzenia upoważnienia dla Burmistrza w zakresie możliwości wykupu obligacji,
- zastosowanie niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej w zakresie rozchodów,
- niespójność załącznika zawierającego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej z danymi wykazanymi w załączniku o dochodach,
- wykazanie w załączniku inwestycyjnym zadania w klasyfikacji budżetowej, które nie występuje w załączniku wydatków.

Uwagi do projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017 - 2030 dotyczyły:

- wykazania nieprawidłowych wydatków inwestycyjnych. Ich suma z kolumn: 11.4 „Wydatki inwestycyjne kontynuowane”, 11.5 „Nowe wydatki inwestycyjne” oraz 11.6 „Wydatki majątkowe w formie dotacji”, powinna być tożsama z kwotą wydatków majątkowych ogółem planowaną na dany rok wykazaną w kolumnie 2.2 „Wydatki majątkowe”,
- w wykazie przedsięwzięć na lata 2018 - 2021 w pozycji „Limit zobowiązań” wykazano kwotę 5 792,7 tys. zł, podczas gdy z wyliczeń wynikało, iż powinna to być kwota 1 896,3 tys. zł.

Ponadto, Skład Orzekający w swojej opinii wskazał na niezgodności między projektem budżetu a projektem WPF w zakresie kwot podatków i opłat lokalnych, dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące, dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje, wydatków na wynagrodzenia i składek od nich naliczanych, wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Rok 2018

Składy Orzekające wydały 7 opinii, w tym 1 opinię pozytywną z zastrzeżeniami oraz 2 opinie pozytywne z uwagami.

Opinia pozytywna z zastrzeżeniami dotyczyła projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Nieszawa na lata 2019 - 2029. Skład Orzekający zwrócił uwagę, na konieczność ponownej analizy poziomu długu zakładanego w projekcie uchwały w sprawie WPF na koniec 2019 r. (załącznik Nr 1 do WPF) oraz weryfikacji danych w kolumnach 11.4, 11.5, 11.6 (suma tych kolumn powinna być równa danym wynikającym z kolumny 2.2.). Skład Orzekający zwrócił również uwagę na to, że w latach 2019 - 2021 planowany poziom obciążenia budżetu spłatą długu był na granicy wskaźnika dopuszczalnego, tj. odpowiednio 4,29%; 4,79%; 3,58%; 3,62%; 3,39% i 4,13% (w podanym okresie różnica pomiędzy wskaźnikami nie przekraczała 1%).

Wydane przez Skład Orzekający opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- projektu uchwały budżetowej na 2019 rok
- informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Nieszawa za pierwsze półrocze 2018 r.

W projekcie uchwały budżetowej na rok 2019 Skład Orzekający zwrócił uwagę na następujące elementy:

- niewłaściwe limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 259,3 tys. zł. Ponieważ spłata zobowiązań planowana była z nadwyżki budżetowej, limit ten był zdaniem Składu Orzekającego bezprzedmiotowy. Analogicznie określone w § 13 projektu uchwały upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek na spłatę zobowiązań był także bezprzedmiotowy,
- do projektu uchwały budżetowej nie dołączono załącznika dotyczącego udzielanych dotacji, co wynika z zapisów art. 214 ust. 1 oraz 215 uofp,
- brak wewnętrznej spójności między treścią § 7 projektu uchwały, z którego wynikało, że na wydatki związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi przeznaczona się kwotę 30,0 tys. zł, a na wydatki dotyczące zwalczania narkomanii kwotę 10,0 tys. zł, podczas gdy z załącznika Nr 2 „Wydatki budżetu” wynikało, iż w rozdziale 85153 „Zwalczanie narkomanii” zaplanowano kwotę 5,0 tys. zł, a w rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” zaplanowano kwotę 35,0 tys. zł,
- brak wewnętrznej spójności między wysokościami planowanych do otrzymania dotacji (§ 2010, § 2020, § 2030, § 2060) z załącznika „Dochody budżetu”, a tymi wykazanymi w załączniku „Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami” i wykazanymi w załączniku „Wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami”,
- zwrócono uwagę na zastosowanie niewłaściwego paragrafu przychodów.

W opinii dotyczącej informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Nieszawa za pierwsze półrocze 2018 r. Skład Orzekający zwrócił z kolei uwagę na fakt iż, w wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetowych we wskazanych wyżej wielkościach budżet na dzień 30 czerwca 2018 r. zamknął się deficytem budżetowym w wysokości 377,9 tys. zł, przy planowanym deficycie w kwocie 200,7 tys. zł. Deficyt budżetowy został przekroczony z uwagi na niezyskanie dochodów w planowanych wielkościach. Przekroczenie deficytu oznaczało, że organ wykonawczy sam zdecydował o źródłach sfinansowania ponadplanowanego deficytu. Wykonanie wyższego od planowanego deficytu rokuje niepomysłnie na możliwość zachowania na koniec roku budżetowego relacji, o której mowa w art. 242 ust 2 uofp, a w kolejnych latach relacji o której mowa w art. 243 uofp.

Rok 2019

Składy Orzekające wydały 8 opinii, w tym 5 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami oraz 1 opinię pozytywną z uwagami. Opinie pozytywne z zastrzeżeniami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2018 rok,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Nieszawa za pierwsze półrocze 2019 r.,
- projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Nieszawa na lata 2020 - 2031,
- możliwości sfinansowania planowanego deficytu przedstawionego przez Miasto Nieszawa w projekcie uchwały budżetowej na 2020 r.,
- prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Miejskiej Nieszawa.

Przedstawione przez Burmistrza Miasta Nieszawa sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2018 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego zostało zaopiniowane przez Skład Orzekający pozytywnie z zastrzeżeniami. Jedną z przyczyn wydania takiej opinii była stwierdzona rozbieżność między kwotą długu wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z (2 759,6 tys. zł), a Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Nieszawa, gdzie na koniec 2018 r. wykazano kwotę 2 285,5 tys. zł. W sprawozdaniu nie odniesiono się do rozbieżności dotyczących kwoty długu. Wyższa kwota długu może świadczyć o niespłaceniu w 2018 r. kredytu krótkoterminowego, a to z kolei stanowi naruszenie przepisów art. 91 ust. 1 uofp, 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. Ponadto, analiza sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Miasta Nieszawa wykazała, że w 2018 r. Miasto zaangażowało środki finansowe w kwocie 45,5 tys. zł, tj. środki znajdujące się w dyspozycji Miasta stanowiące dochody budżetu Miasta na 2019 r. (część oświatowa subwencji ogólnej). Miasto zaś prowadząc gospodarkę finansową w ramach budżetu, związane jest ustawowymi

regułami, które zakładają w szczególności określoność źródeł środków finansowych angażowanych w wykonanie budżetu. Zaangażowanie w budżecie 2018 r. środków otrzymanych jako dochody 2019 r. wskazuje, że wystąpiły trudności finansowe Miasta w zakresie prawidłowego zbilansowania budżetu 2018 r. Skład Orzekający w swojej opinii zwrócił uwagę na to, że 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. Powyższe zjawiska – zdaniem Składu Orzekającego – świadczą o trudnościach Miasta z przepływem środków pieniężnych, objawiających się brakiem bieżącej płynności finansowej przy wykonywaniu budżetu w 2018 r.

Podobnie – bo z zastrzeżeniami – Skład Orzekający odniósł się do informacji o przebiegu wykonania z budżetu Miasta Nieszawa za pierwsze półrocze 2019 r. Skład Orzekający dostrzegł, że w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego nastąpił wzrost zaległości wobec budżetu gminy – z kwoty 471,5 tys. zł na koniec I półrocza 2018 r. do kwoty 517,6 tys. zł na koniec okresu objętego opinią. Zaległości podatkowe również wzrosły z 314,7 tys. zł do 347,7 tys. zł. Przede wszystkim jednak w jednostce wystąpiły wysokie zobowiązania wymagalne w kwocie 426,9 tys. zł. Składały się na nie zobowiązania wobec dostawców w kwocie 320,3 tys. zł oraz z tytułu nie zapłaconych składek wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na kwotę 106,6 tys. zł. W informacji opisowej nie odniesiono się do działań podejmowanych przez Miasto w celu wyeliminowania tej formy zobowiązań. Jednocześnie w stosunku do występujących należności także nie podano form działań, jakie są podejmowane w celu zwiększenia dochodów bieżących budżetu. Skład Orzekający dostrzegł również, że spełnienie wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest na minimalnym poziomie. W przypadku 2019 r. wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań wynosi 4,07%, podczas gdy wskaźnik dopuszczalny liczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosi 4,92%. Dla 2020 r. relacja ta jest jeszcze niższa: 3,52% wobec 3,61%. Ponadto w 2020 r. nie został zachowany wskaźnik spłaty zobowiązań liczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy (wskaźnik planowany wynosi 3,52%, wskaźnik dopuszczalny 3,48%). Niski poziom nadwyżki operacyjnej, zestawiony z niskim wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku może wpłynąć na obniżenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu o którym mowa w art. 243 uofp.

Swoje zastrzeżenia Skład Orzekający wniósł również do opinii dotyczącej projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Nieszawa na lata 2020 - 2031. Wielkość zaplanowanej nadwyżki może jednak budzić wątpliwości co do jej realnego wykonania. Wskazują na to wykonania lat poprzednich: 2017 r. – 627,5 tys. zł, 2018 r. – (-) minus 53,0 tys. zł i planowana za 2019 r. według stanu na dzień 26 listopada 2019 r. kwota 260,4 tys. zł. Z kolei według projektu WPF zaplanowana na 2019 r. nadwyżka wynosi aż 660,4 tys. zł, co nie pokrywa się z obowiązującym jeszcze WPF (różnica dokładnie 400,0 tys. zł). Tak zaplanowana nadwyżka operacyjna jest – zdaniem Składu Orzekającego – obciążona znacznym ryzykiem jej nie wykonania. Może to prowadzić do nie zachowania relacji wynikającej z art. 243 uofp, a co za tym idzie, brakiem możliwości uchwalenia budżetu Miasta i wezwaniem do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Dodatkowo wskazuje na to fakt, że w latach 2020 - 2021 planowany poziom obciążenia budżetu spłatą długu jest na granicy wskaźnika dopuszczalnego, tj. odpowiednio: 4,53%; 4,68% i 4,98%; 5,37% (różnica pomiędzy wskaźnikami nie przekracza 1%). Ponadto, dołączone do projektu WPF objaśnienia w żaden sposób nie uprawdopodobniają realistyczności prognozowanych kwot w WPF, zwłaszcza zaś w kontekście wypracowywanych nadwyżek operacyjnych.

Podobne zastrzeżenia Skład Orzekający wyraził w opinii dotyczącej możliwości sfinansowania planowanego deficytu przedstawionego przez Miasto Nieszawa w projekcie uchwały budżetowej na 2020 r. Wskazano w niej na nierealne zaplanowanie nadwyżek operacyjnych oraz niewielką różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań w latach 2020 - 2021.

Ostatnia wydana w 2019 r. pozytywna opinia z zastrzeżeniami dotyczyła prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Miejskiej Nieszawa. Skład Orzekający w swojej opinii zwrócił uwagę, że począwszy od 2021 r. wskaźnik jednoroczny założony w prognozie Gminy – stanowiący podstawę ustalenia dopuszczalnego (maksymalnego) wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu zgodnie z regułą art. 243 uofp (kol. 9.5 załącznika Nr 1 do WPF) – w sposób istotny wzrasta (w porównaniu do wykonania tego wskaźnika w latach 2016 - 2018), na

co wpływa przede wszystkim wysokość prognozowanych nadwyżek operacyjnych budżetu. W latach 2016 - 2018 wskaźnik jednoroczny wynosił odpowiednio 8,38%; 5,98%; 1,14%. W latach 2021 - 2022 wskaźnik jednoroczny wynosi 11,59%; 10,57% z tendencją malejącą w pozostałych latach. Skład Orzekający podkreślił, że wykonanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych jest istotne nie tylko z punktu widzenia spełnienia wskaźników z art. 243 uofp, ale determinuje także, możliwość spłaty długu oraz finansowanie zaplanowanych w prognozie wydatków majątkowych. Ponadto, Skład Orzekający wskazał, że w latach 2019 - 2021 występują stosunkowo niskie różnice między dopuszczalnym (maksymalnym) a planowanym wskaźnikiem spłat zobowiązań, który wynosi odpowiednio: 0,52%, 0,03% oraz 0,73%. W ocenie Składu Orzekającego, przyjęte w WPF założenia wymagają pełnej realizacji planowanych przez Gminę dochodów (w tym ze sprzedaży majątku), utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz przede wszystkim osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych.

W 2019 r. Skład Orzekający, w stosunku do Miasta Nieszawa, wydał także jedną opinię pozytywną z uwagami. Dotyczyła ona projektu uchwały budżetowej na rok 2020. Uwagi dotyczyły ujęcia w nieprawidłowej wysokości subwencji oświatowej. W rozdziale 75801 § 2920 wykazano bowiem w projekcie budżetu kwotę 1 287,5 tys. zł, zamiast 1 258,7 tys. zł. Skład Orzekający zwrócił również uwagę na niezgodność kwot wydatków inwestycyjnych między załącznikiem Nr 2 a Nr 4. W rozdziale 60014 § 6050 w załączniku Nr 4 wpisano kwotę 83,1 tys. zł, zaś w załączniku Nr 2 kwotę 30,0 tys. zł. W rozdziale 80110 § 6050 w załączniku Nr 4 wpisano kwotę 50,0 tys. zł, zaś w załączniku Nr 2 kwotę 100,0 tys. zł. Ponadto, nie sporządzono – jako załącznika do uchwały budżetowej – zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta, co narusza zapisy art. 214 i 215 uofp. Zwrócono także uwagę na nieścisłości w zakresie dochodów i wydatków związanych z zezwoleniami na sprzedaż napojów alkoholowych, realizacją zadań własnych gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych oraz w zakresie wpływów związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

3. Kontrola gospodarki finansowej

3.1 Kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy

W okresie od stycznia 2014 r. do końca 2019 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Gminie Nieszawa, cztery kontrole obejmujące swoim zakresem gospodarkę finansową oraz prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), a mianowicie:

- 1) kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w okresie od dnia 4 września 2014 r. do dnia 13 marca 2015 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/49/2014 z dnia 24 marca 2015 r. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Burmistrza, jako organu odpowiedzialnego za gospodarkę finansową, wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-49/2014 z dnia 25 maja 2015 r., w którym zawarto 139 stwierdzonych nieprawidłowości, w związku z którymi wydano 93 wnioski pokontrolne. Rezultat finansowy stwierdzonych nieprawidłowości wyniósł 54 917,9 tys. zł;
- 2) kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w okresie od dnia 2 października 2018 r. do dnia 31 stycznia 2019 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/48/2018 z dnia 31 stycznia 2019 r. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli. W oparciu o wyniki kontroli Izba skierowała do Burmistrza wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-48/2018 z dnia 1 kwietnia 2019 r., w którym zawarto 81 stwierdzonych nieprawidłowości, w związku z którymi wydano 52 wnioski pokontrolne. Efekt finansowy stwierdzonych nieprawidłowości ustalono w kwocie 38 281,3 tys. zł;
- 3) kontrolę problemową gospodarki finansowej Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie w zakresie sprawozdawczości, rozliczania otrzymanych dotacji oraz zamówień publicznych, w okresie od dnia 6 listopada 2018 r. do dnia 13 listopada 2018 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/60/2018 z dnia 13 listopada 2018 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Dyrektora Biblioteki wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-60/2018 z dnia 9 stycznia 2019 r., w którym zawarto sześć stwierdzonych nieprawidłowości, w związku z którymi wydano siedem wniosków pokontrolnych. Rezultat finansowy stwierdzonych nieprawidłowości stanowił 17 tys. zł;
- 4) kontrolę problemową gospodarki finansowej Zespołu Szkół w Nieszawie w zakresie sprawozdawczości oraz osiągnięcia w latach 2016 - 2017 przez nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkół w Nieszawie wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3, z uwzględnieniem art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w okresie od dnia 20 listopada 2018 r. do dnia 30 listopada 2018 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/68/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Dyrektora Zespołu wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-68/2018 z dnia 21 stycznia 2019 r., w którym zawarto pięć stwierdzonych nieprawidłowości, w związku z którymi wydano sześć wniosków pokontrolnych. Rezultat finansowy stwierdzonych nieprawidłowości ustalono w kwocie 10 tys. zł.

Łączny rezultat finansowy stwierdzonych nieprawidłowości osiągnął poziom 93 226,2 tys. zł.

3.2 Wyniki kontroli

Wskazane w pkt 3.1 kontrole ujawniły występowanie w gospodarce finansowej nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przez organy Gminy Nieszawa obowiązujących przepisów prawa. W tabeli 3. zaprezentowano nieprawidłowości w poszczególnych grupach tematycznych.

Naruszenia prawa stwierdzone w Gminie miały różną wagę gatunkową, należy jednak podkreślić ich powtarzalny charakter. Burmistrz Nieszawy, pomimo wskazywania stwierdzonych naruszeń obowiązujących przepisów, nie podjął skutecznych działań zmierzających do realizacji wszystkich przekazanych przez Izbę wniosków pokontrolnych, a tym samym do usunięcia nieprawidłowości. W wyniku przeprowadzonej w 2018 r.

kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy, podczas której badaniem objęto również wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych przez Izbę w dniu 25 maja 2015 r. (Nr RIO-KF-4104-49/2014), ponownie stwierdzono 28 tożsamyh lub o podobnym charakterze nieprawidłowości, mimo uprzedniego zobowiązania się Burmistrza do ich wyeliminowania.

Tabela 3. Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 2014 r. i w 2018 r. oraz kontroli problemowych przeprowadzonych w 2018 r.

Rodzaj nieprawidłowości	Kontrole kompleksowe		Kontrole problemowe	
	2014 r.	2018 r.	Biblioteka	Zespół Szkół
			2018 r.	2018 r.
I. Ustalenia ogólnie-organizacyjne	10	5	1	-
II. Księgowość i sprawozdawczość	77	54	5	1
III.1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego	1	-	-	-
III.2. Dochody budżetowe	13	9	-	-
III.3. Wydatki budżetowe	13	6	-	4
III.4. Zamówienia publiczne	4	2	-	-
III.5. Rozliczenia otrzymanych i udzielonych dotacji	8	1	-	-
III.6. Dług publiczny	3	-	-	-
IV. Gospodarka mieniem	4	2	-	-
V. Rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	6	2	-	-
Razem	139	81	6	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wystąpień pokontrolnych

Ranga stwierdzonych nieprawidłowości, koncentrujących się głównie na nierzetelnym i błędnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych, skutkowałą prezentowaniem przez Gminę Nieszawa, sprawozdań finansowych i budżetowych, a także sprawozdań z operacji finansowych nieodzwierciedlających rzeczywistej sytuacji majątkowej, finansowej oraz wyniku finansowego Miasta. Podkreślić należy, iż księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Aby zapewnić rzetelność danych księgowych, ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.) wymaga, aby były one prowadzone bezbłędnie, sprawdzalnie, bieżąco. Za prowadzone bezbłędnie uznaje się księgi rachunkowe, jeżeli wprowadzone do nich dane są kompletne i prawidłowo udokumentowane, zapewniona została ciągłość zapisów, stanów (sald) oraz zastosowano konieczne procedury obliczeniowe.

Najistotniejsze nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

kontrola 2014 r.

- niedokonaniu ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych za lata 2011 - 2013 prowadzonych dla Urzędu Miasta oraz Miasta Nieszawy (jako tzw. organu finansowego), oraz dokonanie niedopuszczalnych zapisów w księgach rachunkowych roku 2013 prowadzonych dla Urzędu Miasta,
- niezachowaniu w latach 2011 - 2014 ciągłości bilansowej kont księgi głównej Urzędu jako jednostki budżetowej,
- niedokonaniu archiwizacji ksiąg rachunkowych za lata 2011 - 2013 poprzez sporządzenie ich wydruków lub przeniesienie ich treści na informatyczny nośnik danych zapewniający trwałość zapisu zawartych w nim informacji,
- nierozliczeniu w 2013 r. inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych oraz przeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych trudno dostępnych oglądowi, tj. sieci wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłowniczych oraz dróg i gruntów nieprawidłową metodą, tj. drogą spisu z natury zamiast drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami,
- nierzetelnym przeprowadzeniu inwentaryzacji majątku Miasta, tj.:
 - wartości niematerialnych i prawnych na dzień 31 grudnia 2013 r.,
 - należności i zobowiązań według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.,
- nieujawnieniu i nierozliczeniu różnic między ewidencją księgową banków w zakresie stanu zadłużenia gminy na dzień 31 grudnia 2013 r. z tytułu zaciągniętych kredytów, wynikającą z uzyskanych z banków potwierżeń salda a stanem wynikającym z ewidencji księgowej konta 134 „Kredyty bankowe” ,

- niesporządzeniu sprawozdania finansowego dla Urzędu Miasta Nieszawa jako jednostki budżetowej za lata 2011 - 2013, obejmującego bilans, rachunek zysków i strat oraz zestawienie zmian w funduszu jednostki,
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji środków pieniężnych na rachunkach bankowych jednostki,

kontrola 2018 r.

- nierzetelnym przeprowadzeniu inwentaryzacji stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych Urzędu Miasta Nieszawa na dzień 31 grudnia 2016 r.,
- nieobjęciu spisem z natury środków trwałych znajdujących się poza budynkiem Urzędu Miasta według stanu na 31 grudnia 2017 r.,
- nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, drogą porównania danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami na dzień 31 grudnia 2017 r.,
- niewyjaśnieniu różnic powstałych w drodze porównania danych wynikających z ewidencji księgowej konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” z zawiadomieniami o stanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych przesłanymi przez Bank na dzień 31 grudnia 2017 r.,
- nieujawnieniu i nierozliczeniu różnic, w zakresie stanu zadłużenia Miasta na dzień 31 grudnia 2017 r., wynikających z porównania uzyskanych od banków potwierdzeń sald, a stanu zobowiązań ujętych w ewidencji księgowej konta 134 „Kredyty bankowe”,
- nieudokumentowaniu wyników inwentaryzacji protokołem rozliczeń wyników inwentaryzacji, niewyjaśnieniu i nierozliczeniu ujawnionych w toku inwentaryzacji różnic między stanem rzeczywistym a stanem wykazanym w księgach rachunkowych,
- ewidencjonowaniu rozrachunków z tytułu podatku VAT w księgach rachunkowych 2017 r. i 2018 r., oraz ewidencji wpływów ze sprzedaży składników majątkowych na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”,
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji konta 902 „Wydatki budżetu”.

Działania kontrolne ujawniły również występowanie innych nieprawidłowości z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, tj.:

- niezaliczenie w latach 2011 - 2014 i w 2017 r. do przychodów Urzędu, jako jednostki budżetowej, dochodów budżetu Miasta Nieszawa z tytułu otrzymanych subwencji i dotacji w wysokości 8 514,4 tys. zł,
- nierzetelne sporządzanie sprawozdań: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2013 r. i za 2017 r. poprzez wykazanie w tych sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową oraz zaniżonych lub zawyżonych skutków obniżenia górnych stawek podatku, udzielonych ulg i zwolnień oraz wydanych przez organ podatkowy decyzji na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa; a w przypadku sprawozdania zbiorczego Rb-27S danych niezgodnych ze sprawozdaniami jednostkowymi,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 r. i od początku roku do 31 grudnia 2017 r., poprzez wykazanie w tych sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową, a w przypadku sprawozdania zbiorczego danych niezgodnych ze sprawozdaniami jednostkowymi,
- niewykazanie w sprawozdaniu Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. kredytu w rachunku budżetu w kwocie 112,1 tys. zł,
- nieprawidłowe wykazanie kwot wydatków bieżących i majątkowych w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r.,
- nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań rocznych Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego za 2016 r. oraz za 2017 r., poprzez wykazanie danych niezgodnych z danymi wynikającymi z dowodów bankowych,

- wykazanie w bilansie z wykonania budżetu Miasta, a także w bilansie jednostki budżetowej Urzędu Miasta sporządzonych na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz na dzień 31 grudnia 2017 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową budżetu Gminy Nieszawa i jednostki Urzędu Miasta Nieszawa,
- niewyegzekwowanie w 2013 r. od Zespołu Szkół w Nieszawie obowiązku sporządzenia jednostkowego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2013 r.,
- dokonywanie zapisów w ewidencji księgowej na podstawie nieprawidłowo sporządzanych wewnętrznych dowodów księgowych,
- niebieżące prowadzenie ewidencji księgowej (w tym, m.in. ewidencji środków trwałych i przypisów i odpisów z tytułu należności w podatku od nieruchomości od osób prawnych),
- ewidencjonowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych jednostki oraz budżetu bez zachowania systematyki,
- nieprzestrzeganie zasady memoriału.

Do kategorii innych nieprawidłowości mających wpływ na gospodarkę finansową Gminy Nieszawa zaliczyć należy:

- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych w 2013 r. o kwotę 13,0 tys. zł (na dzień 31 grudnia 2013 r.), a w 2017 r. o kwotę 109,6 tys. zł (zbadano wydatki całego roku budżetowego),
- zawyżenie wysokości przyznanych i wypłaconych dodatków funkcyjnego i/lub specjalnego w latach 2013 - 2014 i 2017 - 2018 dla Zastępcy Burmistrza (w łącznej kwocie 9,1 tys. zł), Skarbnika Miasta (w łącznej kwocie 12,0 tys. zł), dla Sekretarza Miasta (w łącznej kwocie 10,4 tys. zł) i dla Inspektora ds. księgowości i płac (w łącznej wysokości 4,4 tys. zł),
- nieprawidłowe prowadzenie postępowań podatkowych w 2013 r. i w latach 2016 - 2017, dotyczących podatku od nieruchomości, poprzez doręczanie decyzji wymiarowych na podatek od nieruchomości od osób fizycznych na 2013 r. w terminie uniemożliwiającym dokonanie wpłaty I raty podatku w terminie do 15 marca roku podatkowego; niewystawianie tytułów wykonawczych osobom fizycznym posiadającym zaległości w podatku od nieruchomości i niepodejmowanie w 2013 r. żadnych czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości w podatku od nieruchomości; niewzywanie podatników podatku od nieruchomości – osób prawnych do składania deklaracji podatkowych lub deklaracji korygujących, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku; nieudokumentowanie dokonania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności składanych deklaracji na podatek od nieruchomości od osób prawnych; zaniechanie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego na 2016 r. w drodze decyzji, dla podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych, którzy pomimo wezwania do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości, nie wypełnili tego obowiązku; niepodejmowanie działań mających na celu ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego, wobec podatników rozpoczynających działalność gospodarczą, którzy nie złożyli Burmistrzowi Miasta Nieszawa informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości,
- niepobieranie i niedochodzenie należnych gminie odsetek za zwłokę od nieterminowo wniesionych w 2013 r. opłat za wieczyste użytkowanie; nieprawidłowe ustalenie okresu obowiązywania umowy zawartej w 2017 r., dotyczącej najmu lokalu mieszkalnego i stawek czynszu,
- nierzetelne sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i na dzień 31 grudnia 2017 r., stanowiącej załączniki do sprawozdań z wykonania budżetu za ww. lata poprzez, w pierwszym przypadku wykazanie danych o dochodach uzyskanych przez Gminę Nieszawa z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania prawa posiadania w zaniżonej kwocie o 72,2 tys. zł w stosunku do kwoty wynikającej z ewidencji księgowej, a w drugim niewykazanie udziałów Miasta, w kwocie 6,0 tys. zł w Spółdzielni Socjalnej „Nieszawskie smaki”,
- przekazanie z budżetu Gminy w 2013 r. dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury, tj. Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie, w kwocie wyższej od zaplanowanej na ten cel w budżecie Miasta o 2,6 tys. zł,

- opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych w I półroczu 2013 r. w kwocie o 35,5 tys. zł niższej niż wynikająca z deklaracji rozliczeniowej (DRA) oraz z przekroczeniem terminu zapłaty,
- udzielenie w 2013 r. Klubowi Sportowemu „Jagiellonka” w Nieszawie dotacji budżetowej, w formie wsparcia, w kwocie 10,0 tys. zł na realizację zadania publicznego pn.: „Rozwój Sportu – Pomoc Klubom Sportowym prowadzącym działalność na terenie Nieszawy” z naruszeniem zasad i trybu jej udzielenia,
- bezpodstawne wydatkowanie w 2013 r. środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, pomimo nieustalenia przez Radę Miasta Nieszawa miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- nieterminowe i w zaniżonej wysokości przekazywanie do urzędu skarbowego zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego. Ustalono, iż w 2013 r. zaliczki na podatek dochodowy za poszczególne miesiące przekazywane były w wysokościach niezgodnych z wysokością tych zaliczek, wykazaną w sporządzonej przez jednostkę deklaracji podatkowej PIT-4R, co skutkowało zapłatą odsetek z tego tytułu,
- zaciągnięcie w 2010 r. zobowiązań kredytowych na okres dłuższy niż określony w postanowieniach uchwały Rady Miasta, tj. z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z uchwał,
- udzielenie bankowi w 2010 r. upoważnień do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku bankowym Miasta Nieszawy,
- nieprzygotowanie i nieprzedłożenie organowi stanowiącemu projektu uchwały w sprawie określenia dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Nieszawie, funkcjonującego w formie samorządowego zakładu budżetowego terminu i sposobu ustalenia zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu gminy oraz sposobu i terminów rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu,
- nieprzekazanie przez Burmistrza Miasta podległym jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych oraz informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek na rok 2013,
- zaniechanie wystawienia w 2017 r. tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- rozłożenie w 2018 r. na raty zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi za lata 2013 - 2017, na podstawie ugody zamiast w drodze decyzji,
- niewykazanie w „Rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2017” Nr ZP-SPR/29045-2017 kwoty 255,0 tys. zł dotyczącej zamówienia publicznego na wykonanie usługi „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Nieszawa”,
- nieterminowe zamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Nieszawa”,
- przekazywanie środków z tytułu dochodów uzyskanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej na rachunek bankowy Urzędu Miasta Nieszawa w 2017 r. zamiast na rachunek bankowy budżetu.

Urząd Miasta Nieszawa od 2016 r. prowadzi wspólną obsługę administracyjną i finansową jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Nieszawa.

Skonstatowano nieprawidłowe przejęcie wspólnej obsługi Zespołu Szkół w Nieszawie i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie przez Urząd Miasta Nieszawa, które nastąpiło w dniu 3 października 2016 r. przed terminem obowiązywania uchwały Nr XVI-103/2016 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie wspólnej obsługi administracyjnej i finansowej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Nieszawa, która weszła w życie w dniu 21 lutego 2018 r.

Poniżej zaprezentowane zostały ustalenia w zakresie wykonywania wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych przez Urząd Miasta Nieszawa.

a) Miejska Biblioteka Publiczna w Nieszawie:

- nieprzeprowadzenie w roku 2016 i 2017 inwentaryzacji składników majątkowych Biblioteki,
- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych Biblioteki poprzez niezachowanie w latach 2016 - 2017 zasady ciągłości bilansowej kont księgi głównej Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie oraz zaniechanie prowadzenia kont syntetycznych 011 „Środki trwałe” – umarżane stopniowo, 013 „Pozostałe środki trwałe” – umarżane jednorazowo, oraz 014 „Zbiory biblioteczne”,
- prowadzenie w latach 2016 - 2017 ewidencji księgowej Biblioteki w oparciu o dowody księgowe niesprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz niezatwierdzone do wypłaty,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania finansowego Biblioteki wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. poprzez wykazanie, w tym sprawozdaniu, a w szczególności w bilansie oraz rachunku zysków i strat, danych niemających pokrycia w ewidencji księgowej,

b) Zespół Szkół w Nieszawie:

- nieprzeprowadzenie inwentaryzacji środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych Zespołu Szkół na dzień 31 grudnia 2017 r.,
- nierzetelne prowadzenie w 2017 r. ksiąg rachunkowych Zespołu Szkół poprzez niezachowanie w latach 2016 - 2017 zasady ciągłości bilansowej kont księgi głównej; nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gospodarczych dotyczących dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. na koncie 130-5 „Rachunek bieżący jednostki”, zamiast na koncie 132 „Rachunek dochodów jednostek budżetowych”, ujmowanie w ewidencji konta 860 „Wynik finansowy” operacji gospodarczych niezgodnych z zasadami funkcjonowania tego konta oraz ewidencjonowanie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych, na podstawie dokumentów księgowych niezatwierdzonych przez osobę upoważnioną,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania finansowego Zespołu Szkół wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., poprzez wykazanie w bilansie oraz rachunku zysków i strat danych niemających pokrycia w ewidencji księgowej,
- nieterminowe sporządzenie sprawozdań finansowych Zespołu Szkół wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.,
- niesporządzenie za wszystkie okresy sprawozdawcze 2017 r. sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej,
- nierzetelne sporządzenie jednostkowego sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. poprzez wykazanie w tym sprawozdaniu wydatków wykonanych w kwocie wyższej niż wynikających z ewidencji księgowej oraz zobowiązań wymagalnych w kwocie wyższej o 189,6 tys. zł niż zobowiązania ogółem,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-34S z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, za okres od początku roku do końca IV kwartału 2017 r., poprzez wykazanie w nim danych niezgodnych z ewidencją księgową,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki budżetowej według stanu na koniec IV kwartału 2017 r.,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego za 2016 r. oraz za 2017 r., poprzez wykazanie w ww. sprawozdaniach zawyżonych lub zaniżonych danych w zakresie średniorocznej struktury zatrudnienia z podziałem na poszczególne okresy obowiązywania kwot bazowych oraz zawyżonej różnicy pomiędzy „Sumą iloczynów średnich wynagrodzeń i liczby etatów” a wydatkami poniesionymi w 2017 r. na wynagrodzenia,
- bezpodstawne przyjmowanie w 2017 r. na rachunek dochodów, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, utworzony na mocy uchwały Nr V-33/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie utworzenia rachunku dochodów wydzielonych w jednostkach budżetowych Miasta Nieszawa, dochodów m.in. z tytułu opłat za przebywanie dziecka w przedszkolu ponad limit

określony uchwałą Rady Miejskiej Nieszawa oraz czynsz za wynajem sal lekcyjnych, nieujętych jako źródła dochodów gromadzonych na ww. rachunku.

3.3 Działania pokontrolne

Na podstawie wyników kontroli Izba przekazała Burmistrzowi Nieszawy wystąpienia pokontrolne Nr RIO-KF-4104-49/2014 z dnia 25 maja 2015 r., Nr RIO-KF-4104-48/2018 z dnia 1 kwietnia 2019 r., Dyrektorowi Miejskiej Biblioteki Publicznej w Nieszawie Nr RIO-KF-4104-60/2018 z dnia 9 stycznia 2019 r. i Dyrektorowi Zespołu Szkół w Nieszawie Nr RIO-KF-4104-68/2018 z dnia 21 stycznia 2019 r., wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie powstania ich w przyszłości.

Burmistrz, pismami Nr 3.03.175.2015 z dnia 26 września 2015 r. i Nr B.03.232.2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. poinformował Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-48/2018 została udzielona przez Burmistrza w dniach 26 czerwca 2019 r. i 14 sierpnia 2019 r.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na podstawie art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o stwierdzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów:

- art. 8 pkt 1, art. 11, art. 14, art. 15, art. 18 pkt 1 i pkt 2 teże ustawy – wskazując sześć czynów (zawiadomienie Nr RIO-KF-4111-11/2015), tj.:
 - udzielenie w 2013 r. Klubowi Sportowemu „Jagiellonka” w Nieszawie dotacji budżetowej, w formie wsparcia, w kwocie 10,0 tys. zł na realizację zadania publicznego pod nazwą: „Rozwój Sportu – Pomoc Klubom Sportowym prowadzącym działalność na terenie Nieszawy” z naruszeniem zasad i trybu jej udzielenia,
 - dokonanie wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2013 r., na kwotę 13,0 tys. zł z przekroczeniem upoważnienia określonego uchwałą budżetową,
 - opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych w I półroczu 2013 r. w kwocie niższej niż wynikająca z deklaracji rozliczeniowej (DRA) oraz z przekroczeniem terminu zapłaty,
 - zaciągnięcie zobowiązania w postaci kredytu w rachunku bieżącym, z prawem do zadłużania się w rachunku do kwoty 250,0 tys. zł, z ostatecznym terminem spłaty do dnia 30 stycznia 2015 r., wbrew postanowieniom uchwały Rady Miasta tj. z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z tej uchwały,
 - przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
 - niesporządzenie jednostkowych sprawozdań budżetowych przez Urząd Miasta Nieszawy.
- art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 5, art. 18 pkt 1 i 2 tej ustawy – informując o pięciu czynach (zawiadomienia Nr RIO-KF-4111-15-18/2019), tj.:
 - przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych w 2017 r., na łączną kwotę 109,6 tys. zł,
 - zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
 - niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
 - zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych na kwotę 20,2 tys. zł,

- niezamieszczenie w terminie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Nieszawa” na kwotę 275,4 tys. zł.

Prowadzenie ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości podlega odpowiedzialności karnej, zgodnie z przepisem art. 77 pkt 1 tejże ustawy. Tej samej odpowiedzialności podlega niesporządzenie sprawozdania finansowego, sporządzenie go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcie w tym sprawozdaniu niezetelnych danych – art. 77 pkt 2 ustawy. Obowiązek stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego zasad rachunkowości określonych przepisami ustawy o rachunkowości wynika z przepisów art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 4 ust. 1 tejże ustawy oraz przepisów art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości, były na tyle istotne, że do Prokuratury Rejonowej w Aleksandrowie Kujawskim skierowane zostały 2 zawiadomienia (w 2015 r. RIO-KF-4319-3/2015 i w 2019 r. RIO-KF-4319-6/2019), o uzasadnionych podejrzeniach przestępstw polegających na dopuszczeniu do prowadzenia ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości, tj. prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem ich cech jakościowych, określonych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, a także niesporządzeniu sprawozdania finansowego Urzędu Miasta Nieszawy.

4. Realizacja budżetu

4.1 Dochody budżetowe

Gmina prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o liczne przepisy, w tym przede wszystkim ustawę o finansach publicznych. W zakresie realizowanych dochodów ramy ustawowe zawarte zostały w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.). W jej przepisach określono źródła dochodów samorządowych oraz zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady dotyczące przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Stopień realizacji ustawowych zadań uzależniony jest od poziomu osiągniętych dochodów budżetowych. Jednocześnie realne planowanie dochodów pozwala uniknąć trudności w realizacji zadań i dokonywać wydatków zgodnie z ich planem i harmonogramem.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowią dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa.

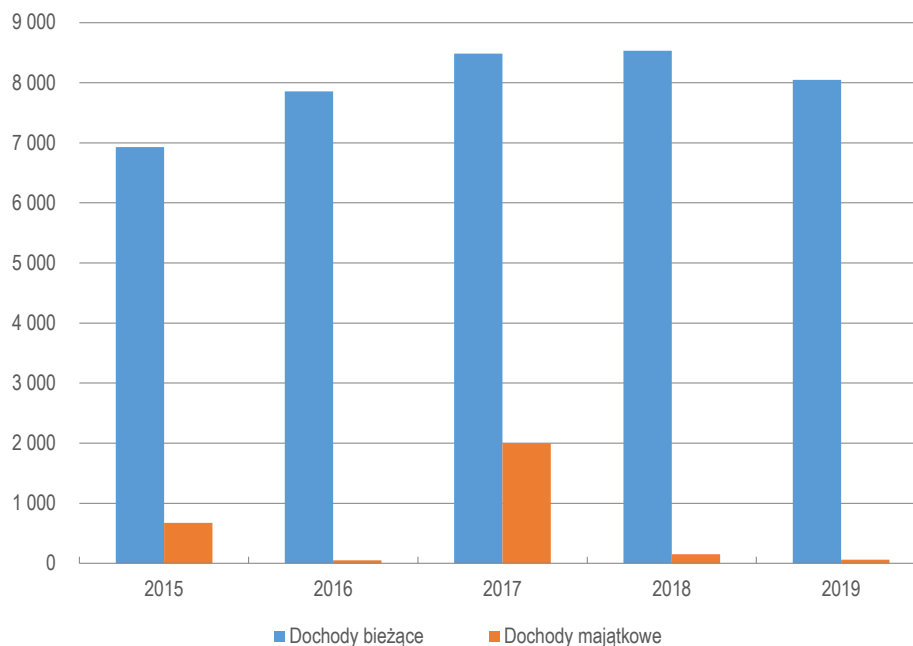
Wykonanie dochodów wzrosło w badanym okresie o 509,7 tys. zł, tj. o 6,7%. Odbiło się to niejako kosztem dochodów majątkowych, które w tym samym czasie uległy drastycznemu zmniejszeniu z kwoty 670,5 tys. zł do kwoty 61,6 tys. zł (spadek o 90,8%), zaś dochody bieżące uległy odpowiedniemu zwiększeniu z kwoty 6 928,9 tys. zł do kwoty 8 047,4 tys. zł (wzrost o 16,1%). Należy zwrócić uwagę, że wśród dochodów majątkowych istotną rolę odgrywają dochody ze sprzedaży majątku, jednak ich wartość nie przekroczyła w żadnym roku analizy kwoty 100,0 tys. zł. Jedynym okresem, który zasadniczo różni się wykonaniem od lat pozostałych jest rok 2017, w którym dochody gminy skokowo osiągnęły wartość 10 487,0 tys. zł, z czego aż 2 000,0 tys. zł stanowiła dotacja celowa z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczona na unormowanie gospodarki wodno-ściekowej. Analizując dane ujęte w tabeli 4. daje się jednocześnie zauważyć, że zwłaszcza w latach 2018 - 2019 następuje znaczne przeszacowanie oczekiwanych dochodów budżetowych. W 2018 r. plan przewidywał osiągnięcie dochodów w kwocie 9 557,5 tys. zł, zaś wykonanie zostało zrealizowane na poziomie 8 685,5 tys. zł, czyli 90,9% planu. Podobnie było w 2019 r. kiedy to plan ustalono na kwotę 8 934,2 tys. zł, zaś wykonanie to kwota 8 109,0 tys. zł – wykonanie planu osiągnięto więc na poziomie 90,8%. Zwłaszcza w 2019 r. widać, że dochody bieżące zostały zrealizowane aż o 8,6% poniżej planu, a majątkowe 53,8% poniżej planu. W sprawozdaniach opisowych za wskazane lata nie odnoszono się do niskiego wykonania dochodów. Warto zaznaczyć, że choć zawyżone plany wpływają korzystnie na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia określonego w art. 243 uoip to po zakończeniu danego roku wpływ na niego mają już dane z wykonania budżetu.

Tabela 4. Plan i wykonanie dochodów budżetowych Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Lata	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:		
			dochody bieżące	dochody majątkowe	w tym ze sprzedaży majątku
2015	plan	8 181,2	7 358,5	822,7	190,0
	wykonanie	7 599,3	6 928,9	670,5	26,7
	% wykonania	92,9	94,2	81,5	14,1
2016	plan	7 982,1	7 882,1	100,0	100,0
	wykonanie	7 905,7	7 855,9	49,8	49,8
	% wykonania	99,0	99,7	49,8	49,8
2017	plan	10 715,8	8 665,8	2 050,0	50,0
	wykonanie	10 487,0	8 487,0	2 000,0	-
	% wykonania	97,9	97,9	97,6	x
2018	plan	9 557,5	8 841,6	715,9	86,8
	wykonanie	8 685,5	8 534,6	150,9	86,8
	% wykonania	90,9	96,5	21,1	100,0
2019	plan	8 934,2	8 800,8	133,3	100,0
	wykonanie	8 109,0	8 047,4	61,6	23,0
	% wykonania	90,8	91,4	46,2	23,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

Rysunek 1. Dochody Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 z podziałem na bieżące i majątkowe (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

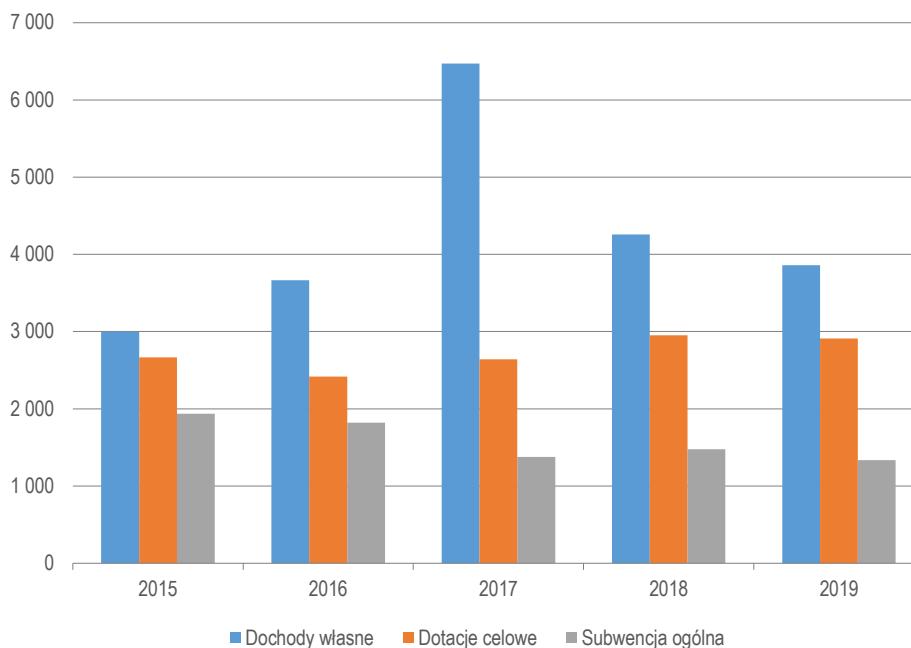
Struktura dochodów Miasta Nieszawa ze względu na ich pochodzenie z trzech podstawowych przewidzianych prawem źródeł, tj. dochodów własnych, dotacji celowych oraz subwencji pokazuje, że na stosunkowo wysokim poziomie stanowią je dochody własne. Ich rola w badanym okresie nieznacznie wzrosła z 39,4% w 2015 r. do 47,6% w 2019 r. Skokowy wzrost dochodów własnych w stanowieniu budżetu można zaobserwować w 2017 r., co jest związane z dotacją z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, która jednak dochodem własnym nie była i winna zostać odzwierciedlona jako dotacje celowe. Co do zasady dotacje celowe stanowią bowiem ok. 35% wpływów do budżetu Nieszawy w analizowanym okresie. W aspekcie struktury dochodów interesująco wygląda z kolei rola subwencji ogólnej, której udział zmalał z 25,5% w 2015 r. do 16,5% w 2019 r. Stosunkowo niskie wykonania planów dochodów, podobnie jak to miało miejsce w stosunku do dochodów bieżących, widać również w wykonaniu dochodów własnych. W 2018 r. wykonanie to osiągnęło poziom 89,7% dochodów ogółem, zaś w 2019 r. poziom 87,0%.

Tabela 5. Poziom wykonania oraz struktura dochodów budżetowych Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019

Lata	Dochody ogółem	z tego:			Wykonanie planu				Struktura dochodów		
		dochody własne	dotacje celowe	subwencja ogólna	Dochody ogółem	dochody własne	dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody własne	dotacje celowe	subwencja ogólna
		w tys. zł			w %				w %		
2015	7 599,3	2 996,7	2 665,7	1 936,9	92,9	95,1	92,2	90,6	39,4	35,1	25,5
2016	7 905,7	3 666,8	2 418,9	1 820,0	99,0	98,2	99,6	100,0	46,4	30,6	23,0
2017	10 487,0	6 470,6	2 640,6	1 375,7	97,9	97,4	97,8	100,0	61,7	25,2	13,1
2018	8 685,5	4 257,6	2 951,5	1 476,5	90,9	89,7	88,6	100,0	49,0	34,0	17,0
2019	8 109,0	3 861,7	2 911,1	1 336,3	90,8	87,0	92,2	100,0	47,6	35,9	16,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

Rysunek 2. Dochody budżetowe Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 z uwzględnieniem ich podstawowych źródeł (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

Najważniejszym źródłem dochodów budżetu Gminy są transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencje, wpływy z CIT i PIT). W analizowanym okresie ich udział w stanowaniu dochodów Nieszawy wzrósł z 67,5% do 72,5%, co stanowi kwotę 740,8 tys. zł. Jednocześnie daje się zauważyć mniejszą rolę w kreowaniu dochodów budżetu z tytułu podatków i opłat lokalnych. Widać ich spadek z 20,4% w 2015 r. do 17,5% w 2019 r., tj. z kwoty 1 550,3 tys. zł do 1 417,0 tys. zł.

Tabela 6. Dochody budżetowe Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019

Lata	Dochody ogółem	z tego:					Struktura dochodów					
		transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencja, PIT i CIT)	transfery między JST	pozostałe transfery	dochody z podatków i opłat	pozostałe dochody	Dochody ogółem	transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencja, PIT i CIT)	transfery między JST	pozostałe transfery	dochody z podatków i opłat	pozostałe dochody
2015	7 599,3	5 138,8	483,9	3,0	1 550,3	423,3	100,0	67,6	6,4	0,0	20,4	5,6
2016	7 905,7	5 354,0	90,0	-	1 648,5	813,2	100,0	67,7	1,1	x	20,9	10,3
2017	10 487,0	5 343,0	90,0	-	2 298,6	2 755,4	100,0	50,9	0,9	x	21,9	26,3
2018	8 685,5	5 939,0	90,0	-	1 833,1	823,5	100,0	68,4	1,0	x	21,1	9,5
2019	8 109,0	5 879,6	133,5	-	1 417,0	678,9	100,0	72,5	1,6	x	17,5	8,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

W omawianym okresie część oświatowa subwencji pozostała praktycznie na tym samym poziomie nominalnym, w międzyczasie wykazując tendencję zniżkową. Jednak dane z 2019 r. w porównaniu do 2015 r. pokazują, że oscyluje ona wokół 1,3 mln zł. Zestawiając jej wielkość z wydatkami budżetowymi na oświatę (dział 801) widać różnicę między transferem z budżetu państwa na ten cel, a realnymi wydatkami. Według danych ze sprawozdania Rb-28S za 2015 r. wydatki działu 801 pochłonęły kwotę 2 136,4 tys. zł, zaś w 2019 r. – 2 221,5 tys. zł. Oznacza to, że różnica ta w 2015 r. wyniosła 837,2 tys. zł, a w 2019 r. – 902,6 tys. zł, czyli wzrosła o 65,4 tys. zł. Kwota dopłaty stanowi aż 23,4% dochodów własnych.

Tabela 7. Subwencja ogólna Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Lata	Subwencja ogólna	z tego:			Struktura subwencji			
		część oświatowa	część równoważąca	część wyrównawcza	Subwencja ogólna	z tego:		
						część oświatowa	część równoważąca	część wyrównawcza
2015	1 936,9	1 299,2	21,4	616,3	100,0	67,0	1,1	31,9
2016	1 820,0	1 143,4	23,0	653,5	100,0	62,8	1,3	35,9
2017	1 375,7	1 080,7	33,3	261,7	100,0	78,6	2,4	19,0
2018	1 476,5	1 186,8	24,6	265,1	100,0	80,4	1,7	17,9
2019	1 336,3	1 318,9	17,4	-	100,0	98,7	1,3	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

Część wyrównawcza subwencji ogólnej w początkowej fazie badanego okresu, a więc w latach 2015 - 2016 wynosiła nieco ponad 600 tys. zł rocznie, stanowiąc jednocześnie ponad 30% otrzymywanej subwencji ogółem. W latach 2017 - 2018 kwota tej subwencji wynosiła już tylko nieco ponad 260 tys. zł rocznie, a jej udział w subwencji ogółem zmalał do niecałych 20%. Doprowadziło to w końcu do swobodnego paradoksu, że gmina znajdująca się od lat w trudnej sytuacji finansowej została w 2019 r. zupełnie pozbawiona części wyrównawczej subwencji, którą w Polsce otrzymuje około 2 200 spośród blisko 2 500 samorządów gminnych. Celem tej części subwencji jest wsparcie gmin o niskich dochodach własnych. Pomoc państwa w tym zakresie reguluje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uzależniając wysokość ewentualnej subwencji wyrównawczej od wskaźnika dochodów podatkowych G. Na 2019 r. wskaźnik ten dla Miasta Nieszawy osiągnął wartość 1 851,25 zł, co oznacza, że był wyższy niż wskaźnik Gg dla całego kraju wynoszący na 2019 r. 1 790,33 zł (o 60,92 zł). Aby otrzymać choć minimalną kwotę części wyrównawczej subwencji w 2019 r. Miasto musiałoby posiadać wskaźnik G na poziomie nie wyższym niż 92% średniego wskaźnika dla całego kraju, a więc ok. 1 647 zł. Brak uzyskania części wyrównawczej w połączeniu z istotnym obniżeniem dochodów podatkowych zasadniczo przyczynił się do realnego obniżenia dochodów bieżących jednostki. O ile, w przypadku wielu innych samorządów gminnych, przyczyn nieotrzymywania subwencji wyrównawczej należy poszukiwać w silnym potencjale podatkowym, tak w przypadku Miasta Nieszawy istotnym czynnikiem może być zmniejszająca się liczba mieszkańców. Należy bowiem pamiętać, że wskaźnik dochodów podatkowych G liczony jest *per capita*, czyli na „głowę mieszkańca”. Jedynym silnie rosnącym dochodem podatkowym jest udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, który w 2019 r. w stosunku do 2015 r. wykazuje wzrost o ponad 70%. Warto jeszcze dodać, że na podstawie sprawozdania Rb-PDP za rok 2018 w 2020 r. Miasto Nieszawa będzie otrzymywać subwencję wyrównawczą. Jednak jej wysokość to zaledwie 20,2 tys. zł w skali roku.

Najważniejszym jednak czynnikiem determinującym brak subwencji wyrównawczej w 2019 r. są wysokie dochody podatkowe roku 2017. Kluczowe dla 2019 r. były dane wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP za 2017 r. Jak wskazują dane z tabeli 8. podatki i opłaty lokalne w 2017 r. wyniosły w Nieszawie 2 298,6 tys. zł. Oznacza to, że były one o kilkadziesiąt procent wyższe niż we wszystkich pozostałych latach objętych analizą (więcej o 48,3% niż w 2015 r., o 39,4% w stosunku do 2016 r., o 25,4% w stosunku do 2018 r. i o 62,2% więcej niż w 2019 r.). Bezpośrednią przyczyną takich dysproporcji były wpływy z podatku od nieruchomości, które wyniosły odpowiednio w 2015 r. – 959,5 tys. zł, 2016 r. – 1 097,2 tys. zł, 2017 r. – 1 661,1 tys. zł, 2018 r. – 1 228,6 tys. zł, 2019 r. – 729,5 tys. zł. Trzeba odnotować, że tak istotny spadek wpływów z podatku od nieruchomości w 2019 r. w stosunku do 2017 r. miał swoją przyczynę w zmianie interpretacji co do sposobu opodatkowania tzw. farm wiatrowych. Miasto Nieszawa w 2019 r. było zmuszone na podstawie wniosku podatnika dokonać znacznych zwrotów tego podatku za lata poprzednie. Przyczyniły się do tego niekorzystne dla samorządów w całej Polsce wyroki sądowe dotyczące ustawy o odnawialnych źródłach energii.

W okresie poddanym analizie widać jednak, że dochody własne ogółem wykazały wzrost o 865,0 tys. zł (o 28,9%). Progresja ta była przede wszystkim wywołana znacznym wzrostem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wzrosły one z 1 034,6 tys. zł w 2015 r. do 1 766,8 tys. zł w 2019 r., czyli o 70,8%. Spadły natomiast o 133,3 tys. zł wpływy z podatków i opłat lokalnych.

Tabela 8. Struktura dochodów własnych Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019

Lata	z tego:						Struktura dochodów własnych						
	Dochody własne ogółem	dochody własne bieżące	w tym:			dochody własne majątkowe	Dochody własne ogółem	dochody własne bieżące	w tym:			dochody własne majątkowe	
			udziały w dochodach budżetu państwa	podatki i opłaty lokalne	pozostałe dochody własne bieżące				udziały w dochodach budżetu państwa	podatki i opłaty lokalne	pozostałe dochody własne bieżące		
	w tys. zł						w %						
2015	2 996,7	2 856,6	1 034,6	1 550,3	271,7	140,1	100,0	95,3	34,5	51,7	9,1	4,7	
2016	3 666,8	3 617,1	1 221,1	1 648,5	747,5	49,7	100,0	98,6	33,3	45,0	20,4	1,4	
2017	6 470,6	4 470,6	1 417,7	2 298,6	754,3	2 000,0	100,0	69,1	21,9	35,5	11,7	30,9	
2018	4 257,6	4 170,8	1 602,1	1 833,1	735,6	86,8	100,0	98,0	37,6	43,1	17,3	2,0	
2019	3 861,7	3 833,3	1 766,8	1 417,0	649,5	28,4	100,0	99,3	45,8	36,7	16,8	1,7	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

Przyczyny spadku wpływów z podatków należy doszukiwać się także w prowadzonej przez samorząd polityce fiskalnej. Po analizie sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za rok 2015 i 2019 można dostrzec, że skutki obniżenia górnych stawek podatkowych znacznie wzrosły. W stosunku bowiem do podatków, których stawki są ustalane przez organ stanowiący poprzez podjęcie stosownej uchwały, czyli podatku od nieruchomości, rolnego, środków transportowych oraz leśnego można zauważyć niepokojącą tendencję. W 2015 r. skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w wymienionych kategoriach podatków wyniosły 32,2 tys. zł, wobec kwoty 1 235,6 tys. zł, stanowiącej sumę wykonanych dochodów podatkowych oraz skutków obniżenia stawek. Stanowi to więc 2,6% ogółu potencjalnych wpływów. Z kolei w 2019 r. sytuacja ta była zgoła odmienna. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych wyniosły 237,2 tys. zł wobec sumy ogólnej kwoty podatków ściągniętych i skutków na poziomie 1 234,0 tys. zł, co stanowi 19,2%. Nakłada się jeszcze na to sytuacja z 2015 r., kiedy to Burmistrz Nieszawy jako organ podatkowy dokonał umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 197,0 tys. zł, co stanowiło 20,5% uzyskanych w tym roku wpływów z tytułu tego podatku. Oznacza to, że gmina nie stosując stawek maksymalnych, co ma zapewne również uzasadnienie społeczne, dobrowolnie rezygnuje z możliwych do uzyskania wpływów podatkowych. Jednak w przypadku Nieszawy w analizowanej grupie podatków lokalnych interesującym wydaje się także uchwalanie podatków nie tylko niższych od maksymalnych stawek ministerialnych, ale także fakt, że w 2019 r. są one niższe od tych w roku 2015.

W tabeli 9. zaprezentowano wybrane przedmioty opodatkowania w podatku od nieruchomości. Przy ich doborze kierowano się danymi zaprezentowanymi w sprawozdaniu podatkowym SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, złożonym przez Miasto Nieszawę w dniu 19 lipca 2019 r. Wskazane przedmioty opodatkowania zgodnie z tym sprawozdaniem stanowią największy udział w podatku od nieruchomości, ponieważ grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej zajmują powierzchnię 81 350 m², grunty pozostałe – 274 525 m², budynki mieszkalne – 52 219 m², budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – 16 313 m² oraz budynki pozostałe – 4 577 m². Łącznie wpływy z tytułu tych kategorii podatków należy szacować na ok. 60% dochodów z podatku od nieruchomości, podczas gdy pozostałe blisko 40% stanowią wpływy z podatku od budowli z niezmiennie 2%, czyli maksymalną stawką od ich wartości.

Tabela 9. Stawki wybranych przedmiotów opodatkowania w podatku od nieruchomości w zestawieniu ze stawkami maksymalnymi określonymi przez Ministerstwo Finansów za lata 2015 i 2019 (w zł)

Lata	2015		2019		zmiana rok 2019/2015 uchwały	zmiana rok 2019/2015 stawka maksymalna
	stawka wg uchwały	maksymalna stawka ustalona przez Ministerstwo Finansów	stawka wg uchwały	maksymalna stawka ustalona przez Ministerstwo Finansów		
grunty zajęte pod działalność gospodarczą	0,84	0,90	0,82	0,93	-2,4%	3,3%
pozostałe grunty	0,43	0,47	0,42	0,49	-2,3%	4,3%
budynki mieszkalne	0,70	0,75	0,70	0,79	0,0%	5,3%
budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	21,94	23,13	21,10	23,47	-3,8%	1,5%
budynki pozostałe	7,36	7,77	7,10	7,90	-3,5%	1,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych Miasta Nieszawy i obwieszczeń Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych

Dane wyraźnie pokazują, że stawki maksymalne wszystkich kategorii w badanym okresie wzrosły od 1,5% w przypadku budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej do 5,3% w przypadku budynków mieszkalnych. W przypadku stawek ustalonych przez Miasto Nieszawa wszystkie one poza budynkami mieszkalnymi, gdzie stawka podatku nie uległa zmianie, wykazały tendencję spadkową od -2,3% w przypadku podatku od gruntów pozostałych do -3,8% w przypadku budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Warto wskazać, że w latach 2015 - 2016 Miasto Nieszawa realizowało Program Postępowania Naprawczego przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Nieszawa Nr VI-40/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r. Założenia dotyczące prognoz dochodów wskazywały (s. 27), że podatek od nieruchomości wzrośnie. W Programie przyjęto, że wpływy z tego tytułu (z 640 tys. zł w 2015 r.) w latach 2018 - 2025 osiągać będą wartości 810 tys. zł. Trudno jest jednak oczekiwać nominalnego wzrostu wartości wpływów podatkowych przy jednoczesnym obniżaniu stawek tych podatków.

Dochody Gminy z tytułu otrzymanych dotacji w badanym okresie sukcesywnie rosły. Przede wszystkim dotyczyło to dotacji otrzymanych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W tym aspekcie szczególną rolę odegrała dotacja na rządowy program „Rodzina 500+”. W 2015 r. nie występowała ona jeszcze w budżetach samorządów, podczas gdy w 2019 r. jej wysokość w budżecie Miasta Nieszawa osiągnęła wartość 1 263,5 tys. zł. Spowodowało to, że udział tego rodzaju dotacji w ogólnej strukturze wszystkich otrzymywanych przez Nieszawę dotacji wzrósł z 26,4% w 2015 r. do 70,3% w 2019 r. W analizowanym okresie widać jednocześnie spadek nominalny kwot dotacji z budżetu państwa na realizację zadań własnych z 1 462,9 tys. zł w 2015 r. do 731,4 tys. zł w 2019 r. Pozostałe dotacje stanowiły z punktu widzenia budżetu kwoty marginalne. Jedynie w roku 2015 incydentalnie Nieszawa otrzymała dotację inwestycyjną w kwocie 530,3 tys. zł. Pewne znaczenie dla budżetu Nieszawy miały też dotacje z innych jednostek samorządu terytorialnego. Największy tego typu dochód wystąpił w 2015 r. i wyniósł 483,9 tys. zł. W latach 2016 - 2018 wpływy z tego tytułu utrzymywały się na stałym poziomie 90,0 tys. zł rocznie, zaś w 2019 r. osiągnęły kwotę 133,5 tys. zł.

Trzeba wskazać, że dotacje jako środki podlegające szczególnym zasadom rozliczania muszą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Warto jednak dodać, że często nie pokrywają one całości realizowanych zadań i samorząd uzupełnia je o środki własne. Dotacje jako takie, będąc „środkami znacznymi” nie mogą stanowić realnego źródła skutecznej polityki finansowej ani podstawy do zaciągania nowych zobowiązań. Z punktu widzenia niniejszego Raportu są one w dużej mierze neutralne dla celów analizy sytuacji finansowej Miasta Nieszawa.

Tabela 10. Dotacje celowe otrzymane przez Gminę Nieszawa w latach 2015 - 2019

Lata	Dotacje celowe ogółem	w tym:						Struktura dotacji							
		otrzymane z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami		otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań własnych		otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej		otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań realizowanych na podstawie porozumień (umów) między jst		otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych ustawami		otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej		otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań realizowanych na podstawie porozumień (umów) między jst	
		w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w %	w %	w %	w %	w %	w %	w %	w %
2015	2 665,7	704,4	1 462,9	530,3	1,0	483,9	-	100,0	26,4	54,9	19,9	0,0	18,2	x	
2016	2 418,9	1 577,0	735,9	-	1,0	90,0	-	100,0	65,2	30,4	x	0,0	3,7	x	
2017	2 640,6	1 901,1	648,6	-	1,0	90,0	-	100,0	72,0	24,	x	0,0	3,4	x	
2018	2 951,5	1 904,5	955,9	64,2	1,0	90,0	-	100,0	64,5	32,4	2,2	0,0	3,1	x	
2019	2 911,1	2 045,2	731,4	19,7	1,0	133,5	13,5	100,0	70,3	25,1	0,7	0,0	4,6	0,5	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

Oprócz otrzymywanych dotacji z budżetu państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego Miasto Nieszawa zabiegało również o dofinansowanie realizowanych projektów z budżetu środków europejskich dofinansowanych środkami ze źródeł krajowych. Wpływy z tego tytułu charakteryzowały się dużą niestabilnością. O ile w 2015 r. stanowiły one dochód w kwocie 761,6 tys. zł (w tym 530,3 tys. zł to dochody majątkowe), tak w latach 2016 - 2017 nie wystąpiły. W 2018 r. Nieszawa odnotowała wpływ środków z tego tytułu w kwocie 373,7 tys. zł (w tym 64,2 tys. zł stanowiły dochody majątkowe), zaś w 2019 r. było to 23,3 tys. zł otrzymanych wyłącznie w ramach dotacji na zadania bieżące.

Tabela 11. Dochody Gminy Nieszawa na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Dochody ogółem	z tego:					
			bieżące	z tego:		majątkowe	z tego:	
				budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych		budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych
2015	plan	906,9	376,5	320,1	56,5	530,3	450,8	79,5
	wykonanie	761,6	231,2	197,0	34,2	530,3	450,8	79,5
	% wykonania	84,0	61,4	61,5	60,6	100,0	100,0	100,0
2016	plan	-	-	-	-	-	-	-
	wykonanie	-	-	-	-	-	-	-
	% wykonania	x	x	x	x	x	x	x
2017	plan	-	-	-	-	-	-	-
	wykonanie	-	-	-	-	-	-	-
	% wykonania	x	x	x	x	x	x	x
2018	plan	104,8	7,8	-	7,8	97,0	97,0	-
	wykonanie	373,7	126,4	-	126,4	64,2	64,2	-
	% wykonania	356,6	1 625,3	x	1 625,3	66,2	66,2	x
2019	plan	349,0	329,3	21,5	307,7	19,7	-	19,7
	wykonanie	23,3	23,3	-	23,3	-	-	-
	% wykonania	6,7	7,1	x	7,6	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Nieszawa

4.2 Wydatki budżetowe

Realizację wydatków budżetu Gminy w latach 2015 - 2019 opracowano na podstawie danych wynikających z rocznych sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Wydatki w analizowanym okresie wzrosły z 7 398,0 tys. zł do 8 314,0 tys. zł, czyli o 12,4%. Na wzrost ten złożył się przede wszystkim wzrost wydatków bieżących z kwoty 6 700,6 tys. zł w 2015 r. do 8 025,1 tys. zł w 2019 r., czyli o 19,8%. W tym czasie poza 2017 r. kiedy to wydatki majątkowe osiągnęły rekordowy poziom 3 526,8 tys. zł odnotowały wyraźny spadek z 697,4 tys. zł w 2015 r. do 288,8 tys. zł w roku kończącym analizę. Wydatki związane z obsługą zadłużenia nie przekraczały wielkości z 2019 r., czyli kwoty 80,0 tys. zł.

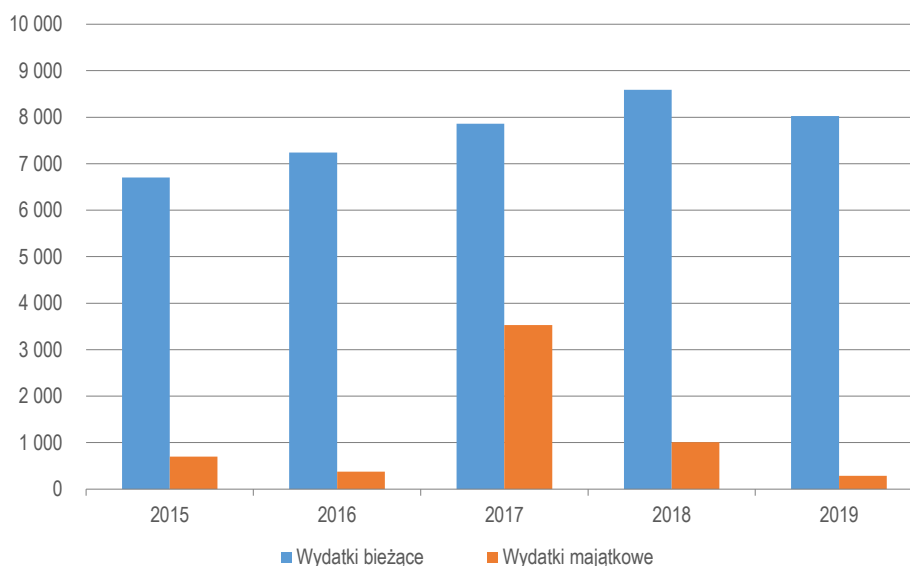
Analizowany okres wskazuje, że kluczowe dla rozwoju materialnego Miasta Nieszawy wydatki majątkowe, poza rokiem 2017, kiedy to na skutek dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu w wysokości 2 mln zł osiągnęły 31,0% wydatków budżetu, w żadnym pozostałym roku analizy nie przekroczyły z kolei 10,5% z roku 2018. Najniższe wydatki inwestycyjne odnotowano w 2019 r. – 3,5%.

Tabela 12. Wydatki Miasta Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł).

Lata	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:		
			bieżące	w tym:	
				obsługa długu	majątkowe
2015	plan	7 991,9	7 286,1	60,0	705,8
	wykonanie	7 398,0	6 700,7	54,4	697,4
	% wykonania	92,6	92,0	90,7	98,8
2016	plan	7 852,8	7 466,0	36,0	386,8
	wykonanie	7 620,2	7 243,6	34,6	376,6
	% wykonania	97,0	97,0	96,1	97,4
2017	plan	11 686,5	8 156,0	30,0	3 530,6
	wykonanie	11 386,2	7 859,5	25,3	3 526,8
	% wykonania	97,4	96,4	84,3	99,9
2018	plan	10 047,4	8 825,0	80,0	1 222,4
	wykonanie	9 595,1	8 587,6	79,9	1 007,5
	% wykonania	95,5	97,3	99,9	82,4
2019	plan	9 229,3	8 540,5	80,0	688,8
	wykonanie	8 314,0	8 025,1	80,0	288,8
	% wykonania	90,1	94,0	100,0	41,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb28S Gminy Nieszawa

Rysunek 3. Wydatki Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Nieszawa

Wśród wydatków jedną z najważniejszych pozycji stanowią wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane. W latach 2015 - 2019 stanowiły one bowiem odpowiednio: 45,8%; 44,3%; 43,2%; 43,4% i 43,7% wydatków bieżących budżetu. Utrzymanie w ryzach tych wydatków jako kosztów stałych działalności samorządu ma zasadnicze znaczenie dla wysokości wydatków bieżących. W analizowanym okresie wydatki bieżące wykazały wzrost o 1 324,4 tys. zł, z czego wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne wyniósł 440,8 tys. zł. Ze względu na dokonywane na mocy decyzji władz centralnych regulacje wynagrodzeń nauczycieli szczegółowej analizie poddano wydatki na wynagrodzenia związane ze sferą oświatową. Okazało się jednak, że w 2015 r. wyniosły one 1 782,8 tys. zł, zaś w 2019 r. osiągnęły wysokość 1 782,3 tys. zł. Dla pełnego jednak obrazu do tej ostatniej kwoty należy dodać 94,0 tys. zł tytułem zobowiązań wymagalnych związanych ze składkami ZUS, które nie zostały opłacone w 2019 r. Gdyby je uwzględnić wzrost wydatków płacowych w oświacie osiągnąłby poziom 5,2%. Jednak analizując same wydatki widać, że ich wielkość nie uległa zmianie. Ponadto, wskazuje to na fakt, że wzrost wynagrodzeń i składek od nich opłacanych z kwoty 3 066,4 tys. zł w 2015 r. do 3 507,2 tys. zł w 2019 r., czyli o 14,4%, należy w całości przypisać pozostałym jednostkom organizacyjnym Miasta Nieszawy.

Tabela 13. Wydatki Gminy Nieszawa i ich struktura w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Wydatki ogółem	z tego:							
			bieżące	w tym:				majątkowe	w tym:	
				wydatki jednostek budżetowych	w tym: wynagrodzenia i składki od nich naliczane	dotacje	świadczenia na rzecz osób fizycznych			obsługa długu
2015	wykonanie	7 398,0	6 700,7	4 737,0	3 066,4	115,1	1 398,9	54,4	697,4	697,4
	% wykonania	92,6	92,0	90,8	96,5	90,8	94,8	90,7	98,8	98,8
	% struktury	100,0	90,6	64,0	41,4	1,6	18,9	0,7	9,4	9,4
2016	wykonanie	7 620,2	7 243,6	4 906,0	3 205,9	39,8	2 263,2	34,6	376,6	376,6
	% wykonania	97,0	97,0	96,9	98,3	78,7	97,8	96,1	97,4	97,4
	% struktury	100,0	95,1	64,4	42,1	0,5	29,7	0,5	4,9	4,9
2017	wykonanie	11 386,2	7 859,5	5 310,1	3 392,7	45,8	2 478,2	25,3	3 526,8	3 526,8
	% wykonania	97,4	96,4	95,2	97,2	91,6	99,1	84,3	99,9	99,9
	% struktury	100,0	69,0	46,6	29,8	0,4	21,8	0,2	31,0	31,0
2018	wykonanie	9 595,1	8 587,6	5 857,2	3 725,9	238,8	2 403,9	79,9	1 007,5	1 007,5
	% wykonania	95,5	97,3	97,1	99,2	100,0	97,4	99,9	82,4	82,4
	% struktury	100,0	89,5	61,0	38,8	2,5	25,1	0,8	10,5	10,5
2019	wykonanie	8 314,0	8 025,1	5 227,3	3 507,2	40,5	2 559,0	80,0	288,8	288,8
	% wykonania	90,1	94,0	94,0	96,4	81,0	97,6	100,0	41,9	41,9
	% struktury	100,0	96,5	62,9	42,2	0,5	30,8	1,0	3,5	3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Nieszawa

Wydatki związane z realizowanymi przez Miasto Nieszawa projektami unijnymi wykazywały się w badanym okresie znaczną nieregularnością. Najwyższy poziom osiągnęły w pierwszym roku analizy, kiedy to wyniosły 925,6 tys. zł, z czego aż 530,3 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe, które z kolei rok później wyniosły 86,6 tys. zł. W 2017 r. Miasto Nieszawa nie poniosło żadnych wydatków tego rodzaju. Lata 2018 - 2019 to wydatki odpowiednio na poziomie 26,5 tys. zł i 118,3 tys. zł. Można więc stwierdzić, że wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2015 - 2019 stanowiły niewielki odsetek całości wydatków budżetowych, odpowiednio było to: 12,5%; 1,1%; 0,0%; 0,3% i 1,4%.

Tabela 14. Wydatki Gminy Nieszawa na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

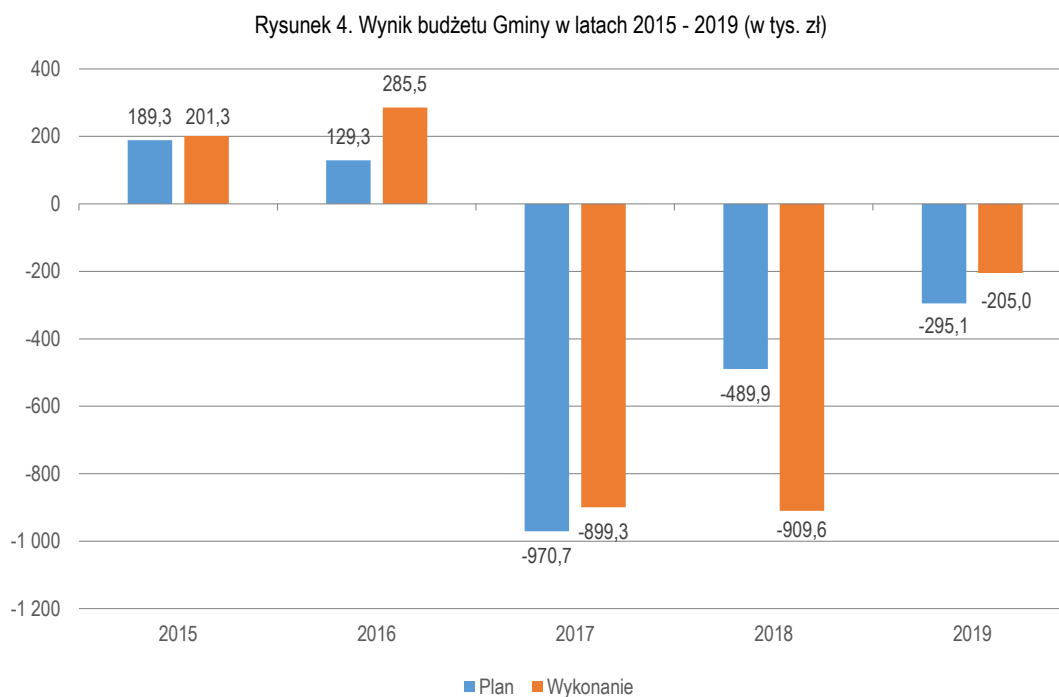
Wyszczególnienie		Wydatki ogółem	z tego:					
			bieżące	z tego:		majątkowe	z tego:	
				budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych		budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych
2015	plan	939,3	408,9	347,6	61,3	530,3	450,8	79,6
	wykonanie	925,6	395,2	336,1	59,1	530,3	450,8	79,6
	% wykonania	98,5	96,7	96,7	96,4	100,0	100,0	100,0
2016	plan	86,6	-	-	-	86,6	70,7	16,0
	wykonanie	86,6	-	-	-	86,6	70,7	16,0
	% wykonania	100,0	x	x	x	100,0	100,0	100,0
2017	plan	-	-	-	-	-	-	-
	wykonanie	-	-	-	-	-	-	-
	% wykonania	x	x	x	x	x	x	x
2018	plan	122,4	8,3	-	8,3	114,1	97,0	17,1
	wykonanie	26,5	7,8	-	7,8	18,8	16,0	2,8
	% wykonania	21,7	94,0	x	94,0	16,5	16,5	16,5
2019	plan	228,0	228,0	-	228,0	-	-	-
	wykonanie	118,3	118,3	-	118,3	-	-	-
	% wykonania	51,9	51,9	x	51,9	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Nieszawa

4.3 Wynik budżetu, przychody i rozchody

W latach 2015 i 2016 budżet Miasta Nieszawa zamknął się dodatnim wynikiem (nadwyżką) w wysokości odpowiednio 201,3 tys. zł i 285,5 tys. zł. Wykonana nadwyżka była wyższa od planowanej odpowiednio o 6,4% i 120,8%. W 2017 r. zaplanowano z kolei deficyt budżetowy w wysokości 970,7 tys. zł, który został zrealizowany w kwocie 899,2 tys. zł. Źródłem jego pokrycia były wyemitowane obligacje komunalne. Z kolei 2018 r. zamknął się deficytem niemal dwukrotnie wyższym od planowanego. Było to bowiem 909,6 tys. zł wobec zaplanowanych 489,9 tys. zł. Warto wskazać, że Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w swojej opinii wydanej w dniu 24 kwietnia 2019 r. dotyczącej wykonania budżetu za rok 2018 bazował na sprawozdaniach, które nie dawały pełnego obrazu sytuacji finansowej Miasta Nieszawa. W pierwotnie przesłanych sprawozdaniach wykazane były dane, zgodnie z którymi deficyt budżetu zamykał się kwotą 292,2 tys. zł, czyli niższą od planowanej. Dopiero w przesłanej w dniu 30 kwietnia 2019 r. drugiej korekcie sprawozdania Rb-NDS wskazano rzeczywisty deficyt w wysokości 909,6 tys. zł. W źródłach jego pokrycia wskazano wolne środki w kwocie 289,1 tys. zł, tzn. w kwocie zaplanowanej oraz kredyty i pożyczki w wysokości 620,4 tys. zł wobec zaplanowanych na ten cel 200,7 tys. zł. Skład Orzekający nie miał już formalnych podstaw do skorygowania pierwotnie wydanej opinii, w której mógłby się odnieść do przekroczenia zaciągnięcia zaplanowanych zobowiązań finansowych. W 2019 r. zaplanowano z kolei deficyt budżetu na poziomie 295,1 tys. zł, zaś jego wykonanie osiągnęło poziom 205,0 tys. zł. W tym przypadku źródłem jego pokrycia były wyemitowane obligacje komunalne.

Na rysunku 4. zaprezentowano osiągnięty przez Miasto Nieszawa w latach 2015 - 2019 wynik budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami, natomiast w tabeli 15. zrealizowane przychody i rozchody budżetu Gminy.



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Nieszawa

Tabela 15. Przychody i rozchody budżetu Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Przychody ogółem	z tego:			Rozchody ogółem	z tego:	
			zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾	wolne środki i nadwyżka z lat ubiegłych	pozostałe przychody		splata długu zwrotnego	pozostałe rozchody
2015	wykonanie	-	-	-	-	129,3	129,3	-
	% wykonania	x	x	x	x	68,3	68,3	x
2016	wykonanie	-	-	-	-	129,3	129,3	-
	% wykonania	x	x	x	x	100,0	100,0	x
2017	wykonanie	1 100,0	1 100,0	-	-	129,3	129,3	-
	% wykonania	100,0	100,0	x	x	100,0	100,0	x
2018	wykonanie	1 223,2	460,0	763,2	-	259,3	259,3	-
	% wykonania	163,3	100,0	264,0	x	100,0	100,0	x
2019	wykonanie	554,4	500,0	54,4	-	259,3	259,3	-
	% wykonania	100,0	100,0	100,0	x	100,0	100,0	x

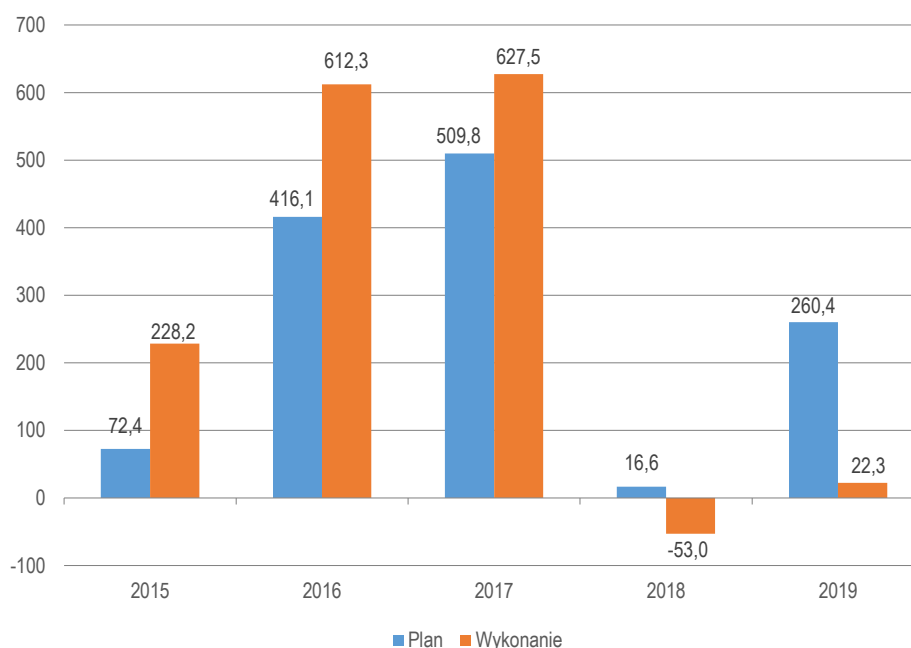
¹⁾ kredyty, pożyczki, emisja obligacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Nieszawa

4.4 Wynik operacyjny

Wynik operacyjny rozumiany jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi może podobnie jak wynik budżetu – przybierać formę dodatnią (nadwyżkę), jak i ujemną (deficyt). Stąd też wynik operacyjny jest istotnym miernikiem kondycji finansowej gminy. Można wskazać, że nadwyżka operacyjna informuje o tym, że daną jednostkę samorządu terytorialnego stać na finansowanie działań inwestycyjnych ze środków własnych. Oznacza to, że po opłaceniu wszystkich niezbędnych wydatków bieżących z pozyskanych dochodów bieżących jednostce pozostają jeszcze środki finansowe, które może przeznaczyć na rozwój. Środki te mogą być także przeznaczone na spłatę zobowiązań. Deficyt operacyjny z kolei informuje, że wydatki bieżące gminy są realizowane na poziomie przekraczającym jej możliwości finansowe. Realizowanie wydatków bieżących odbywa się poprzez sprzedaż majątku lub zaciąganie nowych zobowiązań. Sytuacja taka może doprowadzić do utraty płynności finansowej gminy. Wynik operacyjny Miasta Nieszawa w latach 2015 - 2019 przedstawiono na Rysunku 5.

Rysunek 5. Wynik operacyjny Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Nieszawa

Zgodnie z obowiązującym, od dnia 1 stycznia 2011 r., przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Natomiast, zgodnie z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2019 r. przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. W przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8, ocena spełnienia zasady określonej w ust. 2 za rok poprzedzający rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami.

W latach 2015 - 2017 Miasto Nieszawa osiągało wyższe nadwyżki operacyjne niż te, które były zaplanowane. I tak w 2015 r. było to 228,2 tys. zł wobec 72,4 tys. zł zaplanowanych, zaś w kolejnych latach odpowiednio: 612,3 tys. zł wobec 416,0 tys. zł i 627,5 tys. zł wobec 509,8 tys. zł zaplanowanych. Rok 2018 przyniósł jednak znaczne załamanie. Wobec zaplanowanej nadwyżki na poziomie 16,6 tys. zł gmina osiągnęła deficyt operacyjny w wysokości 53,0 tys. zł. W tym miejscu wskazać należy, że w 2018 r. Miasto zaangażowało środki finansowe w kwocie 45,5 tys. zł, tj. środki znajdujące się w dyspozycji Miasta stanowiące dochody budżetu Miasta na 2019 r. (część oświatowa subwencji ogólnej). Było to zjawisko niekorzystne. Zaangażowanie w budżet 2018 r. środków otrzymanych jako dochody 2019 r. wskazuje dodatkowo, że wystąpiły trudności finansowe Miasta w zakresie prawidłowego zbilansowania budżetu 2018 r. Rok 2019 to kolejny okres znacznego pogorszenia płynności finansowej. Zaplanowaną nadwyżkę operacyjną na poziomie 260,3 tys. zł zrealizowano zaledwie w wysokości 22,3 tys. zł. Dodatkowo Gmina wykazała zobowiązania wymagalne w kwocie 276,3 tys. zł – co wynika ze sprawozdań Rb-28S i Rb-Z. Sama jednak jednostka w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu wskazuje, że zobowiązania te wyniosły 426,9 tys. zł. Gdyby więc Gmina posiadała środki finansowe i terminowo uregulowałaby swoje zobowiązania finansowe poziom deficytu operacyjnego osiągnąłby poziom blisko 400 tys. zł, czyli ok. 5% budżetu. Świadczy to więc niewątpliwie o poważnej utracie płynności finansowej gminy.

4.5 Zadłużenie Gminy

Ustawa o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 określa tytuły dłużne tworzące państwowy dług publiczny. Dług ten obejmuje zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych dotyczące wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych, wynikających z odrębnych ustaw, prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także zobowiązań uznanych za bezsporne przez jednostkę będącą dłużnikiem.

Na mocy art. 85 pkt 3 oraz art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) w latach 2011 - 2013 w zakresie limitu długu obowiązywały zasady określone w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Zgodnie ze wskazanym przepisem łączna kwota długu jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki, a w trakcie roku budżetowego

60% planowanych dochodów budżetu. Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego określa na mocy ustawowej delegacji Minister Finansów.

Podkreślenia wymaga fakt, że w 2011 r. w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692). Począwszy od 1 stycznia 2012 r. obowiązującym przepisem w omawianym zagadnieniu jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

Na mocy wskazanych wyżej rozporządzeń Ministra Finansów do kategorii pożyczek i kredytów zostały zaliczone po raz pierwszy m.in. umowy sprzedaży, w których cena płatna jest w ratach, umowy leasingu oraz wszystkie umowy, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Kwoty długu Gminy na koniec poszczególnych lat okresu objętego Raportem przedstawia tabela 16. Podkreślenia wymaga fakt, że przedstawione zobowiązania sukcesywnie rosły. Jedynie w przypadku 2019 r. widać spadek zadłużenia z tytułu zwrotnych instrumentów finansowych o 233,4 tys. zł. Jednostka wykazała również zobowiązania wymagalne w kwocie 276,3 tys. zł. Jednocześnie relacja zobowiązań do dochodów cały czas rosła: od 18,2% w 2015 r. do 34,6% w 2019 r.

Tabela 16. Zobowiązania Gminy Nieszawa w latach 2015- 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	w tym:			Relacja zobowiązań do dochodów (w %)	
		kredyty, pożyczki, obligacje	w tym:			Zobowiązania wymagalne
			zadłużenie wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych (parabanki)			
2015	1 383,3	1 383,3	-	-	18,2	
2016	1 194,0	1 194,0	-	-	15,1	
2017	2 104,8	2 104,8	-	-	20,1	
2018	2 759,6	2 759,6	-	-	31,8	
2019	2 802,5	2 526,2	-	276,3	34,6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Rb-Z Gminy Nieszawa

4.6 Należności i zobowiązania wymagalne

W okresie objętym Raportem w Gminie występują m.in. dwa negatywne zjawiska. Pierwszym z nich są należności wymagalne, co potwierdzają złożone sprawozdania Rb-27S.

Kształtowanie się wysokości należności i zobowiązań wymagalnych na podstawie sprawozdań Rb-N i Rb-Z ujęto w tabeli 17.

Należności wymagalne przez cały okres objęty analizą wykazują znaczne wielkości. Na koniec każdego z kwartałów lat 2015 - 2019 ich wysokość oscyluje między 800 tys. zł a 1 mln zł. Biorąc za przykład dane z ostatniego sprawozdania opisowego za rok 2019 ich struktura jest następująca: podatki i opłaty lokalne – 48,8%; zaliczka alimentacyjna i fundusz alimentacyjny – 42,3% oraz należności z tytułu dostaw towarów i usług od gospodarstw domowych (opłaty za wodę i ścieki) – 8,9%. W sprawozdaniach opisowych Miasto Nieszawa nie zawsze odnosiło się do przedstawienia podejmowanych przez siebie działań ograniczających wielkość należności wymagalnych. Dość powiedzieć, że wobec osiągniętych w samym tylko 2019 r. dochodów własnych na poziomie 3 861,7 tys. zł należności te stanowią 26,3%.

Kolejnym negatywnym zjawiskiem są zobowiązania wymagalne, rozumiane jako wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Są to zobowiązania wynikające z tytułu dostaw towarów i usług, głównie faktur niezapłaconych w terminie. Wystąpiły one w jednostce w okresie dwóch lat objętych analizą. Pierwszy raz miało to miejsce w 2015 r., kiedy to gmina realizowała program postępowania naprawczego. Mimo występowania, na koniec I, II i III kwartału, zobowiązań wymagalnych w wysokości odpowiednio 508,3 tys. zł, 321,6 tys. zł, 207,6 tys. zł, Miasto Nieszawa na koniec roku wyeliminowało ten rodzaj zobowiązań. Nie wystąpiły one w jednostce aż do 2019 r., kiedy to osiągnęły permanentny

charakter. Na koniec 2019 r. osiągnęły kwotę 276,3 tys. zł, choć sama jednostka w informacji opisowej do wykonanego budżetu wskazuje, że jest to kwota 426,9 tys. zł (s. 36 Informacji z wykonania budżetu Miasta Nieszawa za 2019 rok). Ze względu na fakt, że jest to nieco ponad 5% wykonanych wydatków świadczy to o wysokim poziomie braku płynności finansowej.

Tabela 17. Należności i zobowiązania wymagalne Gminy Nieszawa w latach 2015 - 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Należności wymagalne ogółem	w tym:		Zobowiązania wymagalne ogółem	w tym:	
			z tytułu dostaw towarów i usług	pozostałe		z tytułu dostaw towarów i usług	pozostałe
2015	I kwartał	845,2	95,9	749,2	508,3	160,0	348,3
	II Kwartał	842,7	79,2	763,5	321,6	83,6	238,1
	III Kwartał	975,3	134,3	841,0	207,6	77,6	130,0
	IV kwartał	990,8	107,6	883,2	-	-	-
2016	I kwartał	945,0	88,2	856,7	0,8	0,8	-
	II Kwartał	879,4	79,6	799,8	-	-	-
	III Kwartał	1 076,0	129,8	946,2	-	-	-
	IV kwartał	895,1	211,6	683,5	-	-	-
2017	I kwartał	987,0	89,5	897,5	-	-	-
	II Kwartał	1 002,1	87,6	914,4	-	-	-
	III Kwartał	981,9	83,9	898,0	-	-	-
	IV kwartał	852,9	74,9	778,1	-	-	-
2018	I kwartał	888,4	73,6	814,8	-	-	-
	II Kwartał	869,5	87,2	782,3	-	-	-
	III Kwartał	923,0	87,8	835,2	-	-	-
	IV kwartał	854,1	88,2	765,9	-	-	-
2019	I kwartał	903,1	87,3	815,8	128,6	128,6	-
	II Kwartał	934,9	84,4	850,5	426,9	320,3	106,6
	III Kwartał	995,9	84,8	911,1	130,2	130,2	-
	IV kwartał	1 018,2	90,9	927,3	276,3	-	276,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-N i Rb-Z

5. Realność prognozowania możliwości spłaty zadłużenia

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, począwszy od 1 stycznia 2014 r. jednostki samorządu terytorialnego posiadają indywidualny wskaźnik zadłużenia, jego przekroczenie powoduje bardzo daleko idące konsekwencje – niemożność uchwalenia budżetu, a co za tym idzie konieczność opracowania i wdrożenia programu postępowania naprawczego. Obowiązujące obecnie rozwiązanie ustawowe zakłada, że roczna kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą (odsetki, prowizje) limitowana jest relacją spłaty zobowiązań, określoną przez ustawodawcę w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W prognozie kwoty długu, stanowiącej część WPF, jednostka samorządu terytorialnego musi potwierdzić zachowanie przedmiotowej relacji przez cały okres, na jaki przyjęta jest prognoza.

Wspomniana relacja zakłada porównanie dwóch wyrażonych procentowo wartości, czyli kwoty spłaty i maksymalnego wskaźnika spłaty, obliczonego na podstawie danych finansowych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, według wzoru ustalonego we wskazanym przepisie. Podkreślić należy, że relacja z art. 243 ust. 1 ustawy nie limituje kwoty długu, lecz poziom jego spłaty w poszczególnych latach objętych prognozą długu. Jednocześnie, dane zawarte w WPF w tym zakresie pokazują też potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania nowych zobowiązań, które będą musiały być uwzględnione w relacji spłat zobowiązań.

Ocena spełnienia wymogu obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego możliwa jest w przypadku, gdy prognoza kwoty długu sporządzana jest rzetelnie i realistycznie. Sporządzane przez Gminę nierzetelne sprawozdania i nierealistyczna wieloletnia prognoza finansowa stanowią ogromne zagrożenie dla możliwości dalszej realizacji zadań publicznych Gminy. Szczególnym zagrożeniem jest niezrealizowanie w 2019 r. budżetu w zaplanowanych wysokościach. Miało to kluczowe znaczenie dla wyrażenia przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy negatywnej opinii w uchwale Nr 17/S/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Nieszawa sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2019 rok. Skład Orzekający w wydanej opinii wskazał, że wykonanie budżetu Miasta Nieszawa za rok 2019 charakteryzuje się znaczącym przeszacowaniem prognozowanych dochodów, w szczególności podatkowych. Dochody z podatku od nieruchomości zrealizowano w zaledwie 71%. Niskie wykonanie tych dochodów spowodowało, że planowana nadwyżka operacyjna w kwocie 260,4 tys. zł została zrealizowana w wysokości 22,3 tys. zł. Oznacza to, że pierwotne założenia dotyczące spełnienia wskaźnika z art. 243 na lata 2020 i 2021 nie zostały zrealizowane. Odnosząc się bowiem do ostatniej w 2019 r. uchwały Rady Miasta Nieszawa Nr XIII-67/2019 z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 - 2031, która zakładała, że w 2020 r. wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (kolumna 9.2 WPF) będzie wynosił 3,39%, podczas gdy wskaźnik dopuszczalny (kolumna 9.6.1 WPF) wynosił 3,52%, co oznaczało jego spełnienie na poziomie 0,13%, zaś w 2021 r. wielkości te przyjmowały odpowiednio wartości 3,32% i 3,82%, co oznaczało spełnienie wskaźnika o 0,5%. Jednakże wykonanie budżetu 2019 roku diametralnie to zmieniło. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 243 ust. 2 pkt 4 przy obliczeniu relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 po sporządzeniu sprawozdań rocznych przyjmuje się wartości wykonane za rok 2019. Wówczas relacja w 2020 r. pozostaje niespełniona o 1,68%, zaś w 2021 r. o 1,10%. Brak możliwości uchwalenia budżetu może skutkować wezwaniem władz Miasta Nieszawy do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

6. Realizacja programu postępowania naprawczego na lata 2015 - 2016

Miasto Nieszawa już raz realizowało program postępowania naprawczego. W 2015 r. kiedy to Kolegium RIO, uchwałą Nr VI/17/2015 z dnia 4 marca 2015 r., wezwało Gminę Nieszawa do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, o którym mowa w art. 240a uofp, oraz przedłożenia go celem zaopiniowania Izbie, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Przyczyną powyższego wezwania był brak możliwości uchwalenia budżetu Miasta na 2015 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych w zakresie wysokości indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Program naprawczy został przyjęty przez Radę Miejską Nieszawa w dniu 27 kwietnia 2015 r.

Do bezpośrednich przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Miasta Nieszawy bezpośrednio poprzedzającej wezwanie do przyjęcia programu postępowania naprawczego był m.in. spadek dochodów podatkowych w latach 2011 - 2014 przy jednoczesnym zamrożeniu stawek podatków lokalnych. Inną przyczyną zapaści finansów publicznych Nieszawy był wzrost wydatków na finansowanie oświaty w dziale 801 z kwoty 1 752,7 tys. zł w 2009 r. do kwoty 2 186,9 tys. zł w 2014 r., co wiązało się z prowadzeniem liceum ogólnokształcącego, nie będącym zadaniem własnym samorządu. Nie bez znaczenia był też odnotowany w latach 2012 - 2014 wzrost wydatków na administrację publiczną, w tym na wynagrodzenia. Od 2010 r. dał się również zauważyć wzrost wydatków bieżących w stopniu wyższym niż dochody bieżące, a co za tym idzie pojawił się ujemny wynik operacyjny, oznaczający brak środków na realizację zadań bieżących. Ponadto, do zagrożeń sytuacji finansowej należało jeszcze dodać finansowanie kredytami i pożyczkami wydatków inwestycyjnych i części wydatków bieżących, głównie związanych z realizacją zadań oświatowych oraz nierealne planowanie budżetowe przejawiające się w dużych różnicach między planowanym a wykonanym wynikiem finansowym.

Wszystkie wyżej wymienione przyczyny pogarszającej się sytuacji finansowej Miasta Nieszawy zostały wskazane w opracowanym przez Izbę we wrześniu 2011 r. Raportie o stanie gospodarki finansowej Miasta Nieszawa. Jednak ze względu na trwający wówczas paraliż władz samorządowych (nie odbywały się sesje Rady Miejskiej) sugestie te nie zostały uwzględnione przez Gminę w programie postępowania naprawczego – nie miał go kto uchwalić. Dopiero po zmianie władz samorządowych w 2014 r. oraz po wydaniu przez Skład Orzekający uchwałą Nr 17/P/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r. negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2015, Gmina została wezwana do opracowania takiego dokumentu i przedstawienia go Kolegium RIO. W dniu 5 maja 2015 r. uchwalony dokument został przedstawiony do badania, zaś w dniu 18 maja 2015 r. Skład Orzekający uchwałą Nr 1/Ppn/2015 wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami.

Program postępowania naprawczego zakładał realizacją działań mających na celu ograniczenie wydatków budżetowych z jednej strony przy maksymalizacji wykonania dochodów z drugiej strony.

W zakresie wydatków skupiono się na:

- wynagrodzeniach osobowych, poprzez założenie likwidacji dwóch stanowisk urzędniczych – roczne oszczędności 65 tys. zł,
- likwidacji stanowiska zastępcy burmistrza i utworzenie stanowiska sekretarza, a także zmniejszenie o ½ etatu kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej – oszczędności roczne w kwocie 114,6 tys. zł,
- regulacji wynagrodzeń pracowniczych oraz zatrudnienie pracowników w ramach robót publicznych w Urzędzie i jednostkach podległych – 69,3 tys. zł,
- zamrożeniu podwyżek płac we wszystkich jednostkach podległych Gminie,
- racjonalizowaniu wydatków poprzez rezygnację z uczestnictwa w stowarzyszeniach i organizacjach, weryfikację wydatków na rozmowy telefoniczne i Internet, rezygnację z emisji audycji radiowych, zaprzestanie prenumeraty czasopism i pism branżowych, zmniejszenie lub łączenie wyjazdów służbowych, zakup energii elektrycznej w ramach grupy zakupowej, wyłączenia ogrzewania budynków Urzędu, zespołu szkół, biblioteki i stacji uzdatniania wody w czasie wolnym od pracy, ograniczenie zakupów materiałów biurowych i eksploatacyjnych, likwidację wydatków na promocję, weryfikację arkuszy organizacyjnych w jednostkach oświatowych, co miało przynieść łączne roczne korzyści w kwocie 60 tys. zł,

- zmianie organu prowadzącego gimnazjum i przedszkole samorządowe na Towarzystwo Salezjańskie, co miało przynieść roczne korzyści w wysokości 200 tys. zł.

W zakresie dochodów skupiono się na:

- kontroli mienia komunalnego w zakresie jego prawidłowego prawnego użytkowania – zakładany wzrost dochodów to 3 tys. zł rocznie,
- aktualizacji opłat z tytułu najmu lub dzierżawy składników majątkowych – 12,3 tys. zł,
- windykacji zaległości opłat i podatków lokalnych – 50 tys. zł,
- kontroli zgodności deklaracji podatkowych ze stanem faktycznym – 10 tys. zł,
- wprowadzeniu zasad umarzania zaległości podatkowych tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach,
- wzrostu podatków od nieruchomości począwszy od 2016 r. z tytułu budowy siłowni wiatrowych – 160 tys. zł,
- analizie racjonalności stawek podatkowych, z uwzględnieniem możliwości zachowania ich na dotychczasowym poziomie.

Warto nadmienić, że realizacja zadań objętych programem postępowania naprawczego była przedmiotem zainteresowania przeprowadzonej w 2017 r. kontroli Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Bydgoszczy. NIK w ocenie kontrolowanej działalności pozytywnie ocenił skuteczność realizacji przez Urząd Miejski w Nieszawie Programu Postępowania Naprawczego na lata 2015 - 2016, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 27 kwietnia 2015 r.

Po okresie postępowania naprawczego dało się dostrzec pewne symptomy poprawy sytuacji finansowej Miasta Nieszawy. Widać to m.in. w działalności opiniodawczej Izby. Liczba opinii, w których pojawiały się zastrzeżenia uległa znaczącemu zmniejszeniu. Niestety w przypadku działalności kontrolnej nie można powiedzieć tego samego. Nadal wykazywane były liczne nieprawidłowości. Niemniej jednak Gmina odzyskała płynność finansową. Analizując zawarte w programie postępowania naprawczego dane dotyczące prognoz dochodów i wydatków można jednak wskazać inne jeszcze czynniki odpowiadające za ostateczną ponownie trudną sytuację finansową Nieszawy. W Gminie nie przeprowadzono restrukturyzacji a działania miały charakter doraźny, co mogło w krótkiej perspektywie oddziaływać pozytywnie na budżet. Nie zniósł jednak przyczyn trudnej sytuacji finansowej jednostki, a przy wystąpieniu zdarzeń od gminy niezależnych trudności te powróciły z większym negatywnym skutkiem.

Tabela 18. przedstawia wybrane źródła dochodów oraz przeznaczenie wydatków pod kątem ich rzeczywistego wykonania i prognoz zawartych w programie postępowania naprawczego. Różnice wykazane w tabeli pokazują na ile rzeczywiste były prognozy dotyczące danych, których zrealizowanie gwarantowałoby stabilność miejskich finansów. Wśród dochodów skupiono się na udziałach we wpływach stanowiących dochód budżetu państwa, otrzymanych subwencjach oraz wpływach z tytułu podatku od nieruchomości, jako najważniejszym źródle dochodów własnych, na których wysokość samorząd Miasta ma bezpośredni wpływ poprzez kreowaną przez siebie politykę fiskalną. Wśród wydatków wskazano koszty obsługi zadłużenia oraz wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Nie brano pod uwagę wpływów z dotacji i związanych z nimi wydatków. Jako środki będące przepływami finansowymi nie mają one istotnego znaczenia z punktu widzenia zachowania płynności finansowej. Podobnie nie uwzględniono w analizie dochodów (zwłaszcza w zakresie sprzedaży mienia) i wydatków majątkowych ze względu na ich incydentalny charakter.

Jedynym źródłem dochodów, które rosło powyżej oczekiwań są niewątpliwie udziały z wpływów w PIT i CIT. W 2019 r. wykazały one wykonanie aż o 537,1 tys. zł wyższe od prognoz. Pozostałe dane już nie prezentują się tak optymistycznie. W przypadku podatku od nieruchomości nastąpiło pogorszenie prognozowanego wyniku o 80,5 tys. zł. Największy jednak dysonans można zaobserwować w przypadku subwencji z budżetu państwa. Jest ona niższa aż o 963,9 tys. zł od prognoz ujętych w programie postępowania naprawczego. Złożyła się na to niższa o 295,3 tys. zł część oświatowa subwencja oraz brak w 2019 r. części wyrównawczej, co poskutkowało realizacją jej prognozy na poziomie aż o 663 tys. zł niższym. Łącznie więc różnica w podstawowych dochodach budżetu dotyczących analizowanych źródeł wyniosła w 2019 r. kwotę 507,3 tys. zł poniżej oczekiwań. W przypadku wydatków na wynagrodzenia i pochodne zakładano, że w 2019 r. osiągną one wysokość 3 041,9 tys. zł, podczas gdy wykonanie zamknęło się kwotą 3 507,2 tys. zł, czyli wyższą o 465,3 tys. zł. Jak wykazano to w części dotyczącej

wydatków budżetu wzrost ten nie był spowodowany – co pierwotnie zakładano – zwiększeniem wydatków płacowych w oświacie. Łącznie szacunkowa różnica na planowanych i wykonanych dochodach i wydatkach budżetu osiągnęła w ostatnim roku analizowanego okresu kwotę 1 028,1 tys. zł. Tyle mniej do dyspozycji w 2019 r. miało Miasto Nieszawa w zestawieniu z zakładanymi wielkościami wynikającymi z programu postępowania naprawczego, który samo opracowało. Na wielkość wskazanych niewykonanych dochodów Gmina nie miała większego wpływu – zarówno udziały w PIT, jak i w CIT oraz wysokość subwencji w dużej mierze wynika z prawnych uwarunkowań w jakich funkcjonują wszystkie samorządy. Jedynie w przypadku wykazanych wydatków płacowych wskazana różnica w całości wynika z decyzji władz gminy.

Tabela 18. Zestawienie wykonania najważniejszych dochodów i wydatków Miasta Nieszawa z prognozą wynikającą z Programu Postępowania Naprawczego na lata 2015 - 2019. (w tys. zł).

Lata	2015	2016	2017	2018	2019
Udziały we wpływach z podatków państwowych - wykonanie	1 034,6	1 221,1	1 417,7	1 602,1	1 766,8
Prognoza według PPN	1 022,8	1 088,6	1 158,6	1 229,7	1 229,7
Różnica między wykonaniem a prognozą PPN	11,8	132,5	259,1	372,4	537,1
Podatek od nieruchomości - wykonanie	959,5	1 097,2	1 661,1	1 228,6	729,5
Prognoza według PPN	640,0	810,0	810,0	810,0	810,0
Różnica między wykonaniem a prognozą PPN	319,5	287,2	851,1	418,6	-80,5
Subwencje ogółem - wykonanie	1 936,9	1 820,0	1 375,7	1 476,5	1 336,3
Prognoza według PPN	2 138,1	2 191,6	2 246,3	2 300,2	2 300,2
Różnica między wykonaniem a prognozą PPN	-201,2	-371,6	-870,6	-823,7	-963,9
Subwencja oświatowa - wykonanie	1 299,2	1 143,4	1 080,7	1 186,8	1 318,9
Prognoza według PPN	1 500,4	1 537,9	1 576,3	1 614,2	1 614,2
Różnica między wykonaniem a prognozą PPN	-201,2	-394,5	-495,6	-427,4	-295,3
Subwencja ogólna - część równoważąca - wykonanie	21,4	23,0	33,3	24,6	17,4
Prognoza według PPN	21,4	22,0	22,5	23,0	23,0
Różnica między wykonaniem a prognozą PPN	0,0	1,0	10,8	1,6	-5,6
Subwencja ogólna - część wyrównawcza - wykonanie	616,3	653,5	261,7	265,1	0,0
Prognoza według PPN	616,3	631,7	647,5	663,0	663,0
Różnica między wykonaniem a prognozą PPN	0,0	21,8	-385,8	-397,9	-663,0
RAZEM różnica na dochodach	130,1	48,1	239,6	-32,7	-507,3
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane - wykonanie	3 066,4	3 205,9	3 392,7	3 725,9	3 507,2
Prognoza według PPN	3 131,9	2 968,7	3 005,8	3 041,9	3 041,9
Różnica między prognozą PPN a wykonaniem	65,5	-237,2	-386,9	-684,0	-465,3
Wydatki na obsługę długu	54,4	34,6	25,3	79,9	80,0
Prognoza według PPN	39,6	35,9	32,0	28,2	24,5
Różnica między prognozą PPN a wykonaniem	-14,8	1,3	6,7	-51,7	-55,5
RAZEM różnica na wydatkach	50,7	-235,9	-380,2	-735,7	-520,8
Skumulowany wynik na dochodach i wydatkach	180,8	-187,8	-140,6	-768,4	-1 028,1

Źródło: opracowanie własne

7. Analiza porównawcza sytuacji finansowej Miasta Nieszawa na tle innych samorządów

Szczególnie trudna sytuacja finansowa w jakiej od lat znajduje się Miasto Nieszawa skłania do refleksji nad przyczynami tego stanu rzeczy i szukaniem odpowiedzi na pytanie na ile czynniki zewnętrzne mają wpływ na tę sytuację. Podjęto więc próbę oszacowania tych skutków uwzględniając samorządy podobne do Nieszawy pod względem pełnionej funkcji miejskiej oraz liczby mieszkańców.

Sama Nieszawa jako gmina miejska posiadająca 1 853 mieszkańców (stan na 30 czerwca 2019 r.) należy do bardzo wąskiej grupy miast liczących do 5 tys. mieszkańców. Jest ich w całej Polsce zaledwie 23. Można wśród nich wskazać kurorty wypoczynkowe (Krynica Morska, Łeba, Hel, Karpacz), uzdrowiska (Duszniki-Zdrój i Świeradów-Zdrój), dwie gminy przygraniczne (Zawidów i Łęknica) oraz „sypialnię” Warszawy – Podkowie Leśną. Są to więc, zarówno z racji położenia, jak i realizowanych funkcji, gminy bardzo bogate, wykazujące praktycznie w każdym przypadku poziom dochodów własnych większy niż 50% dochodów ogółem. Co ciekawe tuż za nimi plasuje się Miasto Nieszawa z udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem na poziomie 47,6%.

Tabela 19. Zestawienie porównawcze wybranych dochodów gmin miejskich do 5 tys. mieszkańców w 2019 r. (w %)

Lp.	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem		Udział wpływów z PIT i CIT w dochodach ogółem		Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem	
1	Krynica Morska	81,6	Podkowa Leśna	43,5	Karpacz	26,1
2	Łeba	73,0	Zawidów	28,0	Łeba	20,4
3	Hel	71,6	Nieszawa	21,8	Duszniki-Zdrój	17,4
4	Karpacz	67,4	Skórcz	20,6	Hel	17,0
5	Podkowa Leśna	64,8	Łaskarzew	19,9	Gozdnica	14,7
6	Duszniki-Zdrój	58,0	Kowal	16,7	Rejowiec Fabryczny	12,0
7	Świeradów-Zdrój	52,5	Brańsk	16,0	Krynica Morska	12,0
8	Zawidów	50,7	Gozdnica	15,8	Świeradów-Zdrój	10,8
9	Łęknica	49,7	Duszniki-Zdrój	15,7	Wojcieszów	10,6
10	Nieszawa	47,6	Rejowiec Fabryczny	15,3	Jedlina-Zdrój	10,1
11	Gozdnica	45,8	Obrzycko	14,8	Zawidów	9,7
12	Stoczek Łukowski	45,3	Jedlina-Zdrój	14,3	Sulmierzyce	9,3
13	Skórcz	44,0	Stoczek Łukowski	14,2	Nieszawa	9,0
14	Wojcieszów	43,9	Wojcieszów	13,4	Stoczek Łukowski	8,8
15	Obrzycko	43,5	Hel	13,2	Skórcz	8,6
16	Brańsk	41,6	Raciąż	13,2	Brańsk	8,2
17	Kowal	39,8	Łeba	12,1	Obrzycko	7,7
18	Jedlina-Zdrój	39,3	Karpacz	11,8	Raciąż	7,7
19	Sulmierzyce	37,6	Górowo Iławeckie	11,6	Górowo Iławeckie	6,8
20	Łaskarzew	37,5	Sulmierzyce	10,6	Łęknica	6,7
21	Rejowiec Fabryczny	36,6	Świeradów-Zdrój	7,8	Kowal	6,1
22	Raciąż	36,3	Łęknica	7,0	Łaskarzew	5,4
23	Górowo Iławeckie	29,3	Krynica Morska	5,6	Podkowa Leśna	5,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego za 2019 r. opublikowanych na stronie BIP Ministerstwa Finansów

Posługiwanie się dochodami własnymi jest o tyle istotne, że to one w największy sposób decydują o „samodzielności” finansowej gminy. Nie są to bowiem środki w jakikolwiek sposób „znaczone” (jak dotacje) czy przypisane do z góry określonych rodzajów wydatków (jak subwencja oświatowa). Istnieją jednak zasadnicze przesłanki, dla których wysoki poziom dochodów własnych Miasta Nieszawy nie przedstawia dla jej finansów dużego znaczenia. Jedną z nich jest fakt, że wśród tych dochodów są także ujmowane wpływy z tytułu gospodarki wodno-ściekowej. W 2019 r. była to kwota 372,6 tys. zł. Samorządy, co do zasady nie realizują tych zadań bezpośrednio, a zazwyczaj poprzez wyspecjalizowane zakłady budżetowe bądź spółki komunalne. Przez taką formę działań przychody z tego tytułu, będące jednocześnie wydatkiem na utrzymanie infrastruktury, nie mają wpływu na wysokość dochodów własnych. W przypadku Nieszawy pozornie, aczkolwiek zgodnie z prawem, dochody te zawyżają. Inną przyczyną wysokiego udziału dochodów własnych jest brak części wyrównawczej subwencji. Gdyby jej wysokość nadal utrzymywała się na poziomie ok. 600 tys. zł jak to było jeszcze w latach 2015

- 2016 to wskaźnik ten by zmalał. Po uwzględnieniu tych czynników poziom dochodów własnych spadłby do 41,8% dochodów budżetu ogółem. Wskaźnik ten jest nadal dość wysoki, ale wynika ze znacznej wielkości, w dużej mierze, niezależnych od gminy dochodów z tytułu udziałów w PIT. Wynoszą one bowiem 21,8% dochodów ogółem. Kreowanie przez samo miasto własnych dochodów w postaci podatku od nieruchomości nie wykazuje dużych możliwości (9,0% dochodów ogółem).

W ramach analizy postanowiono również zestawić Miasto Nieszawa na tle większej grupy porównawczej. W tym celu wyselekcjonowano wszystkie gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie do 5 tys. mieszkańców w Polsce. Jest ich na chwilę obecną 642. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem dla Miasta Nieszawy na poziomie 47,6% był nieco niższy niż dla wszystkich małych miast (49,5%) i znacznie wyższy niż dla gmin do 5 tys. mieszkańców (33,3%). W przypadku udziałów w PIT i CIT w grupie 23 miast średnia wynosi 15,8%, a w większej grupie 10,6%. Miasto Nieszawa osiąga tutaj udział w wysokości aż 21,8%. W przypadku podatku od nieruchomości nieszawski udział w wysokości 9,0% mieści się w średnich dla obu grup: 23 miasta – średnia 10,9%, duża grupa średnia 7,3%. Widać więc, że w zestawieniu dotyczącym bardziej reprezentatywnej grupy samorządów Nieszawa wyróżnia się wysokim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. Można postawić tezę, że zasadniczy wpływ na to ma wysoki udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Oznacza to jednocześnie wysoką podatność budżetu Nieszawy na aktualną sytuację gospodarczą, w tym przede wszystkim na zmiany PKB.

W zestawieniu wybranych źródeł dochodów oraz kierunków wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca za rok 2019 w Nieszawie widać wyraźnie wciąż wysoką kwotę z tytułu PIT i CIT (953 zł) i niską z tytułu subwencji oświatowej (712 zł). Szczególną uwagę zwraca fakt, wysokich zobowiązań wymagalnych oraz bardzo niskich dochodów ze sprzedaży majątku, z Unii Europejskiej, kwot na wydatki majątkowe oraz nadwyżki operacyjnej.

Tabela 20. Wybrane dochody i wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Nieszawie oraz w dwóch grupach porównawczych w roku 2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Miasto Nieszawa	średnia z grupy porównawczej - 23 miasta do 5 tys. mieszkańców	średnia z grupy porównawczej- 642 gminy do 5 tys. mieszkańców
Dochody własne	2 084	3 429	1 838
Udziały w podatkach PIT i CIT	953	1 028	573
Podatek od nieruchomości	394	778	414
Subwencja oświatowa	712	1 000	876
Dochody ze sprzedaży majątku	12	350	45
Dochody z UE	13	449	329
Wydatki na wynagrodzenia	1 893	1 977	1 695
Obsługa długu	43	56	30
Zobowiązania z tytułu pożyczek, kredytów i obligacji	1 363	1 898	1 113
Zobowiązania wymagalne	149	5	2
Wydatki majątkowe	156	1 263	863
Nadwyżka operacyjna	12	452	436

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego za 2019 r. opublikowanych na stronie BIP Ministerstwa Finansów

8. Podsumowanie i wnioski

Sporządzenie Raportu, poprzedzone dokonaniem pogłębionej analizy sytuacji finansowej Gminy Nieszawa, pozwoliło na sformułowanie podsumowania oraz przedstawienie wniosków skierowanych do organów Gminy.

Gmina Nieszawa jest niewielką gminą o małej liczbie mieszkańców. Od kilku lat zauważalne są niestety negatywne tendencje demograficzne – liczba mieszkańców wyraźnie spada.

Gmina realizowała już program postępowania naprawczego, pomimo to jej problemy finansowe pogłębiają się, zwłaszcza w perspektywie 2019 r. W ostatnich latach następowało nieznaczne, lecz zauważalne obniżanie stawek dla kluczowych przedmiotów podatku od nieruchomości, wskazujące na brak konsekwencji w działaniach mających na celu sanację finansów gminy. W programie postępowania naprawczego Gmina zakładała co prawda, że rozważy możliwość zachowania stawek podatkowych na przyjętym poziomie. Stanowisku temu towarzyszyło przekonanie, że podwyższanie stawek podatkowych grozi realnym zmniejszeniem wpływów podatkowych, a ze względu na wysoki poziom bezrobocia oraz postępującą pauperyzację mieszkańców, może doprowadzić do braku ściągальności tego typu należności budżetowych. Niemniej program nie zakładał obniżek stawek podatku. Po jego zakończeniu Gmina nadal nie prowadziła aktywnej polityki fiskalnej, nawet w obliczu spodziewanego załamania dochodów w 2019 r. – braku części wyrównawczej subwencji ogólnej, który to fakt był znany już w październiku 2018 r., a więc jeszcze przed uchwaleniem stawek podatków na rok 2019. Pomimo narastających problemów finansowych Gmina sama, świadomie pozbawiała się więc znacznej części wpływów. Dla przykładu – skutki obniżania stawek podatków lokalnych wzrosły z 2,6% potencjalnych wpływów w 2015 r. do aż 19,2% w 2019 r.

Abstrahując od poczynąń samorządu można stwierdzić, że w dużej mierze kłopoty finansowe Miasta Nieszawa spowodowane są również czynnikami zewnętrznymi. Istotne zmniejszenie w 2019 r. wpływów podatkowych wystąpiło w związku z koniecznością dokonywania zwrotów nadpłat za lata poprzednie w zakresie pobranego wcześniej podatku od nieruchomości, dotyczącego tzw. farm wiatrowych. Wynikało to z niekorzystnych dla samorządów wyroków sądowych w zakresie interpretacji przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Sytuację finansową znacząco pogorszył fakt nieotrzymania w 2019 r. części wyrównawczej subwencji, której wysokość jest bezpośrednio związana z uzyskanymi w 2017 r. dochodami z tytułu wpływów podatkowych. Miały one istotne znaczenie dla wyliczenia wskaźnika dochodów podatkowych G, który z kolei stanowił podstawę do wyliczenia wysokości części wyrównawczej subwencji w 2019 r. Wskutek wysokich dochodów podatkowych w 2017 r., spowodowanych m.in. wielkością udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz dochodów związanych z uzyskiwaniem podatku od farm wiatrowych. Dochody te w przypadku Miasta Nieszawa okazały się na tyle wysokie, że w 2019 r. nie otrzymała ona części wyrównawczej subwencji. Warto nadmienić, że subwencja ta do tej pory stanowiła znaczną dla Gminy kwotę: w latach 2015 i 2016 było to ponad 600 tys. zł w skali roku, natomiast w latach 2017 i 2018 blisko 300 tys. zł w skali roku. Brak tych dochodów w 2019 r. ma istotne znaczenie dla sytuacji finansowej gminy. Doszło więc do paradoksalnej sytuacji, że Gmina z dużymi trudnościami finansowymi i malejącymi dochodami nie otrzymała części wyrównawczej subwencji (której głównym celem jest poziome wyrównywanie sytuacji finansowej samorządów, czyli wsparcie samorządów o niskich dochodach własnych). Przypomnieć należy, że liczba mieszkańców Gminy wykazuje tendencję wyraźnie malejącą – a dla wyliczenia subwencji brane są pod uwagę wyliczenia na mieszkańca, co kreśli przed Gminą pesymistyczną wizję przyszłości. Analizując sytuację dochodową Gminy nie można nie wspomnieć również o rosnącej kwocie zaległości wobec Gminy. Zaznaczyć należy również wspomnianą w treści Raportu kwestię przeszacowywania oczekiwanych wpływów ze strony organów Gminy.

W perspektywie 2020 r. należy spodziewać się ograniczenia wysokości dochodów z tytułu udziałów samorządu w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. W przypadku Nieszawy kluczowym dla budżetu rodzajem tego dochodu są udziały w podatku PIT. Załamanie tych dochodów spowodowane będzie kryzysem wywołanym przez pandemię koronawirusa. W chwili pisania niniejszego raportu trudno jest oszacować wielkość strat finansowych, jednak pierwsze szacunki mówią o 25% - 40% zaplanowanych na ten rok wpływów z udziałów w PIT. Jeśli takie prognozy by się potwierdziły to w przypadku Nieszawy oznaczać to może ubytek w dochodach

sięgający od 472 tys. zł do nawet 755 tys. zł. Wskazany brak części wyrównawczej subwencji ogólnej powoduje zaś ponadprzeciętną podatność budżetu Gminy na aktualną sytuację gospodarczą.

W zakresie sytuacji wydatkowej Gminy wskazać należy, że najistotniejszą ich częścią są wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (w całym analizowanym okresie od 43,2% do 45,8% całości ponoszonych wydatków). Bardzo niepokojący jest fakt długotrwałego nieregulowania zobowiązań, co jest również przedmiotem licznych skarg składanych na Gminę. Interesujący jest fakt, że w 2019 r. w stosunku do 2015 r. nie nastąpił wzrost nakładów finansowych ze środków własnych na oświatę. Zarówno w 2015 r., jak i w 2019 r. dofinansowanie z budżetu Miasta Nieszawa w stosunku do części oświatowej subwencji otrzymywanej z Ministerstwa Finansów wyniosło około 1 mln zł. Dodatkowo, co warto jeszcze podkreślić, mimo dokonanych na mocy decyzji rządowych, kilku podwyżek uposażeń nauczycielskich nie wzrosły wydatki związane z finansowaniem wynagrodzeń w oświacie, co rodzi obawy o realność planowania wydatków. Z Raportu wynikają również istotne potrzeby wydatkowe związane z remontami i modernizacją infrastruktury.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dostrzega, że Gmina w poszukiwaniu oszczędności, dokonała przeniesienia funkcji administracyjno-księgowych związanych z zarządzaniem oświatą do Urzędu Miejskiego. Trudno jest jednak wskazać oszczędności wynikające z takiego kierunku działań, gdyż nie znajdują one odzwierciedlenia w sprawozdawczości jednostki.

Izba z całą stanowczością podkreśla ogromną skalę stwierdzanych w trakcie prowadzonych kontroli gospodarki finansowej nieprawidłowości, z czego część uznać należy za bardzo poważne i niebezpieczne. Duża ich część ma niestety charakter powtarzający się. Podkreślić należy przede wszystkim fakt nierzetelnie prowadzonych ksiąg rachunkowych Gminy, co powoduje, że zarówno różnorakie sprawozdania, jak też inne dokumenty finansowe nie odzwierciedlają rzeczywistej sytuacji majątkowej i finansowej.

W związku z ustaleniami zawartymi w Raporcie Izba wskazuje, że Gmina musi niezwłocznie zacząć prowadzić gospodarkę finansową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i konsekwentnie eliminować liczne nieprawidłowości. W Raporcie wielokrotnie wskazano na nierzetelnie prowadzone księgi i niewiarygodne dane przedstawiane w różnych dokumentach. Stąd też kluczowe jest, by Gmina bez zbędnej zwłoki opracowała budżet i wieloletnią prognozę finansową w oparciu o wiarygodne i realistyczne dane, uwzględniając faktyczne wykonanie budżetu za 2019 r.

Konieczne są działania zmierzające do zwiększenia dochodów oraz ograniczenia wydatków budżetowych. Ustalenia zawarte w Raporcie wskazują na bardzo ograniczone możliwości Gminy w zakresie zwiększania poboru jej dochodów, a jest to niezbędne do dalszego wykonywania zadań na nią nałożonych. Należy również dokonać ponownej analizy wydatków, w tym na wynagrodzenia pracowników, ze względu na brak znaczących efektów podjętych przez Gminę działań w zakresie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej i finansowej jednostek organizacyjnych.

W ocenie Izby najbliższa przyszłość Gminy to zapewne wezwanie do programu postępowania naprawczego. Mając na uwadze prezentowanie niewiarygodnych danych finansowych, niedoszacowane wydatki i przeszacowane dochody, jak też malejące: liczba mieszkańców i wysokość wpływów z budżetu państwa (nadchodzący kryzys) samodzielne wyjście z problemów będzie niezmiernie trudne. Wpływ mają na to zarówno wskazywane czynniki zewnętrzne, jak też świadome, wieloletnie działania i zaniechania organów Gminy. Realna wydaje się w tej sytuacji konieczność rozważenia zmian w administracyjnym podziale kraju.