

Uchwała Nr 13/S/2014
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 10 kwietnia 2014 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Nakła nad Notecią sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1113 ze zm.), art. 267 ust. 3 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 6/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodnicząca:

Lidia Dudek

Członkowie:

Włodzimierz Górczyński

Andrzej Tatkowski

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Nakło nad Notecią za 2013 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy, wnosząc uwagi dotyczące wykonania budżetu, zawarte w uzasadnieniu.

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

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm. - dalej ustawa) Burmistrz Nakła nad Notecią przedłożył w dniu 31 marca 2014 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy Zarządzenie Nr 60/2014 z dnia 27 marca 2014 r., do którego dołączono sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Nakło nad Notecią za 2013 rok oraz informację o stanie mienia Gminy (dalej - sprawozdanie).

Skład Orzekający wydał opinię w przedmiotowej sprawie po zapoznaniu się z powyższym sprawozdaniem, a także ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na podstawie § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119) zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20 poz. 103). Skład Orzekający zapoznał się również ze sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych sporządzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 43 poz. 247 ze zm.) oraz z przedsięwzięciami ujętymi w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

Dokonując analizy sprawozdania Skład Orzekający uwzględnił wymogi formalno-prawne wynikające z art. 267 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 269 ustawy oraz zgodność danych

ujętych w sprawozdaniu ze sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych oraz z uchwałą budżetową według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

Badając sprawozdanie pod względem merytorycznym, Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Z analizy sprawozdań wynika, że w 2013 roku Gmina Nakło nad Notecią uzyskała dochody w kwocie 95.456.828,60 zł, co stanowi 96,0% planu. Zrealizowane dochody bieżące stanowią kwotę 87.286.571,18 zł, czyli 91,4% dochodów ogółem, natomiast dochody majątkowe – 8.170.257,42 zł, tj. 8,6% dochodów ogółem, w tym dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 966.941,12 zł, przy planie w wysokości 1.383.629,89 zł.

Źródła dochodów budżetowych Gminy oraz ich udział w całości dochodów przedstawiają się następująco:

- dochody własne - 49.648.532,82 zł, tj. 52,0%,
- subwencja ogólna - 27.504.336,00 zł, tj. 28,8%,
- dotacje celowe - 16.875.397,30 zł, tj. 17,7%,
- dotacje z UE - 1.428.562,48 zł, tj. 1,5%.

Wśród dochodów własnych najwyższe dochody osiągnięto z następujących tytułów:

- udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych - 15.872.494,00 zł, tj. 32,0% dochodów własnych,
- podatku od nieruchomości - 10.408.711,06 zł, tj. 21,0% dochodów własnych,
- podatku rolnego - 1.505.770,31 zł, tj. 3,0% dochodów własnych.

W okresie sprawozdawczym Gmina otrzymała środki na realizację zadań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 1.443.438,42 zł, przy planie 2.898.639,33 zł. Wydatki na powyższe zadania łącznie z wkładem własnym wyniosły 14.659.988,42 zł. Ze sprawozdania wynika, że część dochodów, stanowiących refundację za realizację powyższych zadań ujęto w planie, mimo że wnioski o płatność zostaną złożone dopiero w roku 2014. Zdaniem Składu Orzekającego działanie takie jest nieprawidłowe, bowiem na 2013 rok zaplanowano dochody, których wpływ do budżetu był nierealny.

Zgodnie z wymogiem art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w sprawozdaniu odniesiono się do zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z omawianych wyżej źródeł, z wyjątkiem wydatków bieżących zaplanowanych w rozdziale 75075 i 75095.

Na koniec 2013 roku zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniosły - wg danych wykazanych w sprawozdaniu o symbolu Rb-27S - 1.780.693,72 zł, tj. 1,9% w relacji do dochodów ogółem i 3,6% dochodów własnych. W sprawozdaniu przedstawiono działania podejmowane przez Gminę w celu windykacji należności podatkowych.

Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) z tytułu umorzenia zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności wyniosły - zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP - 504.358,29 zł, tj. 0,5% wykonanych dochodów ogółem i 1,0% dochodów własnych.

Z ogólnej kwoty wydatków wykonanych w wysokości 106.516.877,79 zł, tj. 94,2% planu, wydatki bieżące stanowią 82.012.621,76 zł, tj. 77,0% ogółu wydatków, natomiast wydatki majątkowe wynoszą 24.504.256,03 zł, tj. 23,0% wydatków ogółem. Wykonanie wydatków bieżących stanowi 93,5% ich planu, a wydatków majątkowych 96,5% planu.

Najwyższy udział wśród wydatków bieżących mają wydatki jednostek budżetowych w kwocie 57.150.185,05 zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych w wysokości 15.430.024,97 zł.

W 2013 roku Rada Miejska w Nakle nad Notecią uchwaliła wykaz wydatków niewygasających z upływem roku 2013 w wysokości 11.774.356,16 zł, co znalazło odzwierciedlenie w sprawozdaniu Rb-28S. Środki na sfinansowanie tych wydatków przekazano na odpowiednie subkonto rachunku podstawowego.

Zgodnie z art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w sprawozdaniu należy omówić stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich. Burmistrz Nakła nad Notecią spełnił wymóg wynikający z powyższego przepisu, odnosząc się do realizacji przedsięwzięć ujętych w uchwale dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej Gminy.

Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że nie nastąpiło przekroczenie planu wydatków.

W sprawozdaniu opisowym wyjaśniono przyczyny odchyień w realizacji planu dochodów i wydatków budżetu Gminy.

W 2013 roku Gmina uzyskała dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w wysokości 594.000,26 zł, natomiast wydatki na zwalczanie narkomanii i przeciwdziałanie alkoholizmowi wyniosły 618.603,27 zł. Dochody z opłat za korzystanie ze środowiska w kwocie 276.018,60 zł przeznaczono na zadania z zakresu ochrony środowiska. Wydatki na ten cel wyniosły 686.126,10 zł.

Z danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniu opisowym wynika, że Gmina spełniła wymóg wynikający z art. 242 ust. 2 ustawy stanowiący, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, pochodzące z rozliczenia zobowiązań długoterminowych z lat ubiegłych. Różnica między bieżącymi dochodami i wydatkami wynosi 5.273.949,42 zł.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżet Gminy Nakło nad Notecią za 2013 rok zamknął się deficytem w kwocie 11.060.049,19 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 13.656.259,90 zł. Gmina zrealizowała przychody ogółem w wysokości planowanej, tj. 16.281.842,90 zł, w tym z tytułu wyemitowanych obligacji w wysokości 7.500.000 zł. Rozchody budżetu dotyczące spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek poniesiono w kwocie 2.368.705,69 zł.

Spłaty pożyczek i kredytów wraz z odsetkami wyniosły w 2013 roku 3.435.179,32 zł, tj. 3,5% w stosunku do planowanych dochodów. Zadłużenie Gminy na koniec 2013 roku wyniosło 32.104.153,76 zł, co stanowi 33,6% w relacji do wykonanych dochodów. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

W okresie sprawozdawczym Gmina nie udzieliła nowych poręczeń, natomiast niewymagalne zobowiązania z tytułu dotychczas udzielonych poręczeń wynoszą na koniec 2013 roku 112.601,96 zł.

Powyższe dane wskazują, że Gmina spełniła wymogi dotyczące limitu zadłużenia i jego spłat określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.), obowiązujące w 2013 roku 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 ze zm.).

W sprawozdaniu odniesiono się do realizacji upoważnień udzielonych Burmistrzowi przez organ stanowiący Gminy.

Informacja o stanie mienia Gminy, dołączona do sprawozdania, wypełnia kryteria określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Zgodnie z art. 13 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1113 ze zm.) opiniowaniu przez izby podlegają przedkładane przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego sprawozdania z wykonania budżetu tych jednostek za dany rok. Skład Orzekający pragnie jednak odnieść się do sytuacji finansowej Gminy Nakło nad Notecią, w szczególności do uchwalanych corocznie przez Radę Miejską w Nakle nad Notecią wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego. Skład Orzekający przypomina, że w wykazie wydatków niewygasających mogą być ujęte jedynie wydatki spełniające wymogi określone w art. 263 ust. 3 ustawy, tj. związane z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów, które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. Jak wskazano wyżej, w 2013 roku Rada Miejska w Nakle nad Notecią uchwaliła wykaz wydatków niewygasających w wysokości 11.774.356,16 zł, w tym wydatki majątkowe w kwocie 11.612.143,71 zł. Wydatki niewygasające traktowane są jako wydatki wykonane w danym roku budżetowym. Zatem mimo braku faktycznego dokonania wydatku, jeśli został on ujęty w omawianym wykazie, uznaje się go za wydatek wykonany. Podkreślenia wymaga, że wydatki majątkowe Gminy Nakło nad Notecią uznane za wydatki niewygasające z końcem 2013 roku stanowią aż 47,4% wykonanych w tym roku wydatków majątkowych Gminy. Ze sprawozdania wynika, że na część zadań, które ujęto w wykazie wydatków niewygasających, w roku 2013 nie poniesiono żadnego wydatku lub wydatki w stosunku do kwot planowanych były bardzo niskie (przykładowo w rozdziale 01041 zaplanowano w budżecie kwotę 476.982,28 zł na zadanie pn. „Świetlica w Chrząstkowie jako zielony zakątek sołectwa”, nie poniesiono żadnych kosztów, do wydatków niewygasających ujęto kwotę 476.940 zł; w rozdziale 60016 na budowę ul. Tuwima zaplanowano wydatki w wysokości 327.000 zł, nie poniesiono żadnego wydatku, na wydatki niewygasające przekazano 326.000 zł; w rozdziale 80101 na budowę boiska szkolnego w Olszewce zabezpieczono wydatki w wysokości 15.000 zł, całość ujmując następnie w wykazie wydatków niewygasających).

Uchwalenie wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego jest działaniem zgodnym z prawem, powinno być jednak stosowane w sytuacjach wyjątkowych, gdy z bardzo konkretnych przyczyn wydatek na sfinansowanie danego zadania, w części lub w całości, nie został poniesiony. Z analizy realizacji zaplanowanych przez Gminę Nakło nad Notecią inwestycji wynika natomiast, że w sytuacji braku wykonania danego zadania, jest ono automatycznie ujmowane w wykazie wydatków niewygasających. Zdaniem Składu Orzekającego właściwym działaniem jest zaplanowanie dalszej realizacji danego zadania w budżecie roku kolejnego, przy jednoczesnym wykazaniu w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych za dany rok faktycznej kwoty wydatków poniesionych na to zadanie i omówieniu w sprawozdaniu z wykonania budżetu przyczyn braku realizacji planu w założonych wielkościach.

Powyższe wskazanie wynika z konieczności precyzyjnego wykazania stanu realizacji zaplanowanych inwestycji w konkretnym roku budżetowym oraz wykazania zaangażowania środków budżetu tego roku na daną inwestycję. Od kilku lat Gmina Nakło nad Notecią

uzyskuje dochody z tytułu wpłaty środków z niewykorzystanych w terminie wydatków, które zostały ujęte jako wydatki niewygasające w danym roku. Dochody z niewykorzystanych wydatków inwestycyjnych (klasyfikowane w § 6680) w roku 2012 wyniosły 3.773.223 zł, tj. 53,4% inwestycyjnych wydatków niewygasających z upływem roku 2011 (kwota 7.007.000 zł). W roku 2013 dochody te wyniosły 3.969.175 zł, co stanowi 69,4% inwestycyjnych wydatków niewygasających z końcem roku 2012 (kwota 5.715.960 zł). W sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2013 nie wyjaśniono przyczyn niewykorzystania środków zabezpieczonych na odrębnym subkoncie Gminy na wykonanie wydatków inwestycyjnych, ujętych w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku 2012. Podkreślenia wymaga, że w rozdziałach 90015 i 90019 dochody z niewykorzystanych wydatków inwestycyjnych stanowiły równowartość kwot ujętych w tych rozdziałach w wykazie wydatków niewygasających z końcem roku 2012, tj. odpowiednio 60.000 zł i 542.838 zł. Ponadto, w rozdziałach 01095 i 71004 wykazano dochody z niewykorzystanych wydatków inwestycyjnych w wysokościach odpowiednio 316.670,10 zł i 2.999,70 zł, mimo że w tych podziałkach klasyfikacji nie ujęto wydatków niewygasających z końcem roku 2012.

Powyższa analiza wskazuje, że znaczna część wydatków niewygasających z upływem roku 2012, przesunięta do realizacji na rok 2013 nie została wykonana. W sprawozdaniu nie odniesiono się do powyższego zagadnienia, które jest niezwykle istotne, gdyż ww. wydatki zostały uznane w roku 2012 za wykonane.

Skład Orzekający ponownie podkreśla, że uchwalanie wydatków niewygasających jest prawem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającym z art. 263 ustawy. Mając na uwadze zasadę jasności i przejrzystości budżetu, jaką powinny się kierować jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób wykonywania w Gminie Nakło nad Notecią wydatków niewygasających, uwzględniając wysokie dochody z tytułu niewykorzystania tych wydatków w kolejnych latach, Skład Orzekający sugeruje dokonanie przez organy Gminy Nakło nad Notecią wnikliwej analizy zagadnienia dotyczącego wydatków niewygasających. Nie bez znaczenia bowiem pozostaje fakt, że w roku 2013 wydatki majątkowe wyniosły kwotę 24.504.256,03 zł, w tym ujęte w wykazie wydatków niewygasających stanowią 11.612.143,71 zł.

Uwzględniając powyższe ustalenia Skład Orzekający ocenia, że w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Nakło nad Notecią za 2013 rok omówiono realizację planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Zawarto również informacje wymagane przepisami ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego zaopiniowano jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
Lidia Dudek
mgr Lidia Dudek