

UCHWAŁA Nr III/2013

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 23 maja 2013 r.**

w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Nowinka

Na podstawie art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w składzie:

Przewodniczący:

Stanisław Srocki

Członkowie:

Bogusław Dębski

Katarzyna Gawrońska

Agnieszka Gerasimiuk

Anna Ostrowska

Aleksander Piszczatowski

Dariusz Renczyński

Marcin Tyniewicki

Maria Wasilewska

uchwała, co następuje:

- przyjąć raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Nowinka za lata 2010-2012 stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Srocki', written over a horizontal line.

Stanisław Srocki

**Załącznik do Uchwały Nr III/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 23 maja 2013r.**

**RAPORT O STANIE
GOSPODARKI FINANSOWEJ
GMINY NOWINKA**

Spis treści

1. Wstęp	2
2. Realizacja dochodów budżetu w latach 2010 - 2012	3
Dochody podatkowe i opłaty lokalne	5
Dochody z majątku gminy	6
Pozostałe dochody własne	6
Subwencja ogólna	7
Dotacje celowe z budżetu państwa	7
Dochody bieżące ogółem	8
Dochody majątkowe	8
Należności wymagalne (zaległości)	9
3. Realizacja wydatków budżetu w latach 2010 - 2012	10
Wydatki bieżące ogółem	11
Wynagrodzenia i pochodne	11
Wydatki na funkcjonowanie organów gminy	12
Dotacje	12
Obsługa długu	12
Wydatki majątkowe	13
4. Wynik budżetu, przychody i rozchody	14
Wynik budżetu	14
Przychody budżetu	14
Rozchody budżetu	15
5. Nadwyżka operacyjna	17
6. Dług gminy Nowinka	19
7. Działalność opiniodawcza i nadzorcza	21
8. Działalność kontrolna	30
9. Podsumowanie	34
Załączniki	35

1. Wstęp

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. Nr 1113) postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Nowinka, obejmującego lata 2010 - 2012.

Przy sporządzaniu raportu wykorzystano dane wynikające z działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej Izby, w tym zawarte w sprawozdaniach statystycznych oraz w protokole kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w okresie od 6 marca 2012 roku do 6 lipca 2012 roku.

2. Realizacja dochodów budżetu w latach 2010 - 2012

Wielkość oraz struktura wykonania planu dochodów budżetowych gminy Nowinka w latach 2010 – 2012 (w zł, w %):

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania		
	2010		2011		2012		2010	2011	2012
Dochody ogółem z tego:	23.108.844,80	100	10.844.754,49	100	21.374.218,23	100	101,04	28,24	98,29
1. Dochody własne w tym:	2.945.664,10	12,75	2.378.449,01	21,93	3.718.095,05	17,39	110,84	64,95	91,61
Udział w podatku dochodowym z tego:	593.146,39	2,57	622.100,93	5,74	678.854,16	3,18	98,00	101,86	97,45
- od osób fizycznych	589.056,00	2,55	617.802,00	5,70	671.003,00	3,14	97,80	101,70	97,22
- od osób prawnych	4.090,39	0,018	4.298,93	0,40	7.851,16	0,40	136,34	130,27	121,61
Wpływy z podatków i opłat ¹	1.240.989,86	5,37	1.313.030,44	12,10	1.426.473,49	6,67	97,75	80,89	90,42
Dochody z majątku ²	101.487,62	0,44	105.106,22	0,97	132.995,16	0,62	83,05	81,38	89,92
Pozostałe dochody własne ³	1.010.040,23	4,37	338.211,42	3,12	1.479.772,24	6,92	152,90	26,16	90,42
2. Dotacje celowe z budżetu państwa	1.501.288,88	6,50	1.538.557,19	14,19	1.452.554,39	6,80	99,70	98,83	97,97
3. Subwencja ogólna	3.317.186,00	14,35	3.402.184,00	31,37	3.599.654,00	16,84	100	100	100
4. Dochody majątkowe⁴	15.344.705,82	66,40	3.525.564,29	32,51	12.603.914,79	58,97	99,71	11,83	99,99

Dochody budżetu na 2010 rok zaplanowano w kwocie 22.869.022 zł, a zrealizowano w wysokości 23.108.844,80 zł, co stanowiło 101,04% planu. Na kolejny rok budżetowy zaplanowane dochody wynosiły 38.400.415 zł, a ich wykonanie 10.844.754,49 zł, tj. 28,24% planu. Dynamika dochodów wykonanych w 2011 roku w stosunku do roku poprzedniego wyniosła 46,93%. Na rok 2012 zaplanowano dochody w wysokości 21.744.905 zł, natomiast wykonanie zamknęło się kwotą 21.374.218,23 zł, co stanowiło 98,29% planu. Przyrost dochodów wykonanych w 2012 roku w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 97,09 %.

¹ Dochody obejmują paragrafy: 031 podatek od nieruchomości, 032 podatek rolny, 033 podatek leśny, 034 podatek od środków transportowych, 036 podatek od spadków i darowizn, 041 wpływy z opłaty skarbowej, 046 wpływy z opłaty eksploatacyjnej, 048 Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, 050 Podatek od czynności cywilnoprawnych.

² Zaliczono paragrafy: 047 wpływy z opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz 075 dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych.

³ Zaliczono m. in. wpływy z opłaty targowej opłaty miejscowej, opłaty produktowej, wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, wpływy z różnych opłat, wpływy z usług, środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych, odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat, pozostałe odsetki.

⁴ Obejmują paragrafy, które są zaliczane do dochodów majątkowych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 421): 076-078, 087, 618, 620, 626, 628-633, 641-643, 651-653, 656, 661-666 i 668.

Główną determinantą poziomu i struktury wykonania dochodów budżetowych w latach 2010 – 2012 były dochody majątkowe. W 2010 roku stanowiły one 66,40% dochodów ogółem, w 2011 roku 32,51%, a w 2012 roku 58,97%. W roku 2011 wykonanie dochodów ogółem było bardzo niskie i wyniosło zaledwie 28,24% planu. Tak niski poziom realizacji spowodowany był niewykonaniem dochodów majątkowych, które pozyskane zostały na poziomie jedynie 11,83% ich planu (przy przyjętej do planu wielkości 29.785.826 zł wykonano 3.525.564 zł). Na planowane w tym roku dochody majątkowe składały się głównie dochody:

- w dziale 900 rozdz. 90001 par. 6260 „Dotacje otrzymane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych” w kwocie 28.639.659 zł (gmina otrzymała dotacje jedynie w wysokości 2.809.418 zł),
- w dziale 900 rozdz. 90015 par. 6207 „Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy lub płatności w ramach budżetu środków europejskich” w wielkości 171.187 zł, (nie wpłynęły do budżetu).

Jak wynika z przedłożonych przez Wójta Gminy Nowinka objaśnień do sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 rok, niezrealizowanie planowanych inwestycji uniemożliwiło otrzymanie należnych dotacji, co jednocześnie spowodowało niską realizację dochodów ogółem i znacznie niższy udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem.

W analizowanym okresie finansowanie działalności gminy z dochodów własnych stanowiło: 12,75% dochodów ogółem w 2010 roku, 21,93% w 2011 roku i 17,39% w 2013 roku. Wskaźnik dotacji celowych z budżetu państwa w dochodach ogółem kształtował się na poziomie: 6,50% w 2010 roku, 14,19% w 2011 roku i 6,80% w 2012 roku. Natomiast subwencja ogólna kształtowała się na poziomie: 14,35% całości dochodów w 2010 roku, 31,37% w 2011 roku i 16,84% w 2012 roku. Udział dotacji celowych i subwencji łącznie (w ogólnej kwocie dochodów) kształtował się na poziomie: 20,85% w 2010 roku, 45,56% w 2011 roku i 23,64% w 2012 roku.

Wykonanie dochodów własnych budżetu w poszczególnych latach kształtowało się następująco:

- w roku 2010 – 2.945.664,10 zł, tj. 110,84% planu,
- w roku 2011 – 2.378.449,01 zł, tj. 64,95% planu,

- w roku 2012 – 3.748.095,05 zł, tj. 91,61% planu.

W 2011 roku nastąpił spadek dochodów własnych w stosunku do 2010 roku o 19,25%, natomiast przyrost tych dochodów w 2012 roku w porównaniu z rokiem 2011 wyniósł 57,59%.

Pośród dochodów własnych budżetu należy zwrócić uwagę na kategorię „pozostałe dochody własne”. Kształtowały się one bardzo nierównomiernie: w 2010 roku dochody własne wyniosły 1.010.040,23 zł, co stanowiło 152,90% planu, w 2011 roku nastąpił gwałtowny ich spadek i zostały one wykonane w wysokości 338.211,42 zł, co stanowiło 26,16% planu, natomiast w 2012 roku nastąpił prawie czterokrotny ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego i zostały one wykonane w 90,42% planu. Jak wynika z analizy sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, fluktuacja omawianych dochodów dotyczyła w głównej mierze działu 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdz. 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, par. 0690 „Wpływy z różnych opłat”. Dochody w tej podziałce kształtowały się następująco: w roku 2010 wykonane zostały w wysokości 903.250 zł, co stanowi 166,90% planu, w 2011 roku wykonano je w wysokości (-) 22.822,43 zł przy planie określonym na poziomie 800.000 zł, natomiast w roku 2012 wpływy z tego tytułu zostały wykonane na poziomie 99,99% planu na kwotę 7.549,17 zł.

Dochody podatkowe i opłaty lokalne

Wielkości najważniejszych dochodów własnych Gminy Nowinka w latach 2010 – 2012 przedstawiały się następująco:

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania		
	2010		2011		2012		2010	2011	2012
Dochody własne w tym:	2.945.664,10	100	2.378.449,01	100	3.718.095,05	100	110,84	64,95	91,61
Wpływy z podatków i opłat:	1.240.989,86	42,13	1.313.030,44	55,20	1.426.473,49	38,37	97,75	80,89	90,42
podatek od nieruchomości	659.191,18	22,38	678.627,40	28,53	704.882,70	18,96	99,95	76,78	97,09
podatek rolny	123.110,10	4,18	133.036,18	5,59	203.266,09	5,47	99,70	109,13	98,03
podatek leśny	218.931,60	7,43	248.888,32	10,46	301.446,60	8,11	100,32	107,79	99,89
podatek od środków transportowych	70.565,76	2,40	68.217,82	2,87	75.328,18	2,03	101,67	85,15	95,95
podatek od spadków i darowizn	28.910,00	0,98	4.617,40	0,19	5.151,00	0,14	144,55	14,89	17,17
podatek od czynności cywilno prawnych	56.647,00	1,92	101.397,00	4,26	58.622,00	1,58	59,26	67,59	39,08
Opłata skarbową	13.222,73	0,45	12.238,50	0,51	14.264,00	0,38	101,71	30,59	71,32

Opłata eksploatacyjna	1.093,54	0,04	934,29	0,04	505,82	0,01	109,35	4,44	50,58
Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	69.317,95	2,35	65.273,53	2,74	63.007,10	1,69	99,97	100,81	99,99
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych	593.146,39	20,14	622.100,93	26,16	678.854,16	18,26	98,00	101,86	97,45

Dochody z podatków i opłat w ogólnej kwocie dochodów własnych stanowiły w 2010 roku 42,13%, natomiast w 2011 roku 55,20% oraz w 2012 roku 38,37 %. W ujęciu wartościowym dochody te miały tendencję wzrostową – dochody zrealizowane w 2012 roku stanowiły 114,95% w stosunku do dochodów tego rodzaju z roku 2010. Wzrostem w tym okresie charakteryzowały się jednakże również wyrażone kwotowo skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień w podatkach lokalnych: w 2010 roku wyniosły one 377.846,22 zł, w 2011 roku 393.231,08 zł, a w 2012 roku 503.337,09 zł.

Odnośnie skutków, jakie wywołały decyzje organu podatkowego w sprawie umorzenia zaległości podatkowych wskazać należy, że w 2010 roku decyzje podatkowe w ww. kwestiach „opiewały” na kwotę 6.460,39 zł. W 2011 roku nastąpił spadek do kwoty 3.715,10 zł, także w roku 2012 nastąpił spadek w stosunku do roku poprzedniego do kwoty 646 zł.

Dochody z majątku gminy

Dochody z majątku gminy, tj. z tytułu trwałego zarządu i wieczystego użytkowania nieruchomości, a także najmu i dzierżawy składników majątkowych, nie miały istotnego wpływu na poziom zrealizowanych dochodów ogółem. W roku 2010 uzyskano z tego tytułu dochody w wysokości 101.487,62 zł, co stanowiło 83,05% planu. W 2011 roku dochody z majątku planowano w kwocie 129.161 zł, zaś osiągnięto kwotę 105.106,22 zł, co stanowi 81,38% planu. W roku 2012 planowano pozyskać z wymienionych tytułów 147.900 zł, zaś zrealizowano kwotę 132.995,16 zł, co stanowiło 89,92% planu. Udział dochodów z majątku w dochodach ogółem był minimalny i wynosił: 0,44% w 2010 roku, 0,97% w 2011 roku i 0,62% w 2012 roku.

Pozostałe dochody własne

Do pozostałych dochodów własnych, na potrzeby niniejszego raportu, zaliczono m. in.

wpływy z opłaty targowej, opłaty miejscowej, opłaty produktowej, wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, wpływy z różnych opłat, wpływy z usług, środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych. W 2010 roku ta kategoria dochodów stanowiła 4,37% dochodów ogółem, w 2011 roku – 3,12%, a w roku 2012 nastąpił ich wzrost do 6,92%. Jak wcześniej wskazano, w ujęciu wartościowym dochody te kształtowały się w poszczególnych latach nierównomiernie.

Subwencja ogólna

W 2010 roku Gmina Nowinka uzyskała subwencję ogólną z budżetu państwa w wysokości 3.317.186 zł. W 2011 roku kwota tej subwencji wzrosła nieznacznie do wysokości 3.402.184 zł. W 2012 roku nastąpił jej wzrost do kwoty 3.599.654zł. Udział subwencji ogólnej w wykonanych dochodach ogółem wyniósł:

- w roku 2010 – 14,35%,
- w roku 2011 – 31,37%,
- w roku 2012 – 16,84%.

W analizowanych latach poszczególne części przyznanej subwencji ogólnej kształtowały się następująco:

- część oświatowa wynosiła: w 2010 roku – 2.075.543 zł, w 2011 roku – 2.238.647 zł, w 2012 roku – 2.242.237 zł,
- część wyrównawcza wynosiła: w 2010 roku – 1.241.643 zł, w 2011 roku – 1.163.537 zł, w 2012 roku – 1.351.665 zł (w 2012 roku gmina uzyskała kwotę uzupełniającą w wysokości 2.926 zł),
- część równoważąca wystąpiła jedynie w 2012 roku – 2.826 zł.

Dotacje celowe z budżetu państwa

Dotacje celowe nie stanowiły stosunkowo znacznego wpływu do budżetu gminy Nowinka. W 2010 roku dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone i własne wpłynęły w kwocie 1.501.288,88 zł, co stanowiło 99,70% planu i jednocześnie 6,50% udziału w dochodach ogółem. W 2011 roku dotacje celowe wykonano w kwocie 1.538.557,19 zł, co stanowiło 98,83% planu i daje udział wielkości 14,19% w dochodach budżetu ogółem. Rok 2012 charakteryzuje się spadkiem wpływów z tego źródła dochodów – uzyskano

1.452.554,39 zł (97,97%) planu, a w dochodach ogółem dotacje stanowiły 6,80%.

Dochody bieżące ogółem

Plan dochodów bieżących ogółem na 2010 rok w kwocie 7.480.579 zł wykonano w 103,79%, tj. w wysokości 7.764.138,98 zł. W roku 2011 łączną kwotę dochodów bieżących zaplanowano na poziomie 8.614.589 zł, pozyskano zaś kwotę 7.319.190,20 zł, czyli 84,96% planu. W 2012 roku dochody te zaplanowano na sumę 9.140.989 zł, zrealizowano je zaś w 95,94%, tj. w kwocie 8.770.303,44 zł. Przedstawione dane prowadzą do wniosku, że gmina z roku na rok zwiększała prognozę wielkości dochodów bieżących, co nie miało jednakże w pełni przełożenia na faktyczną realizację budżetów w tej części: w 2011 roku wartość wykonanych dochodów była niższa od wartości z roku 2010 (jak wcześniej zauważono, na takim wykonaniu dochodów bieżących ogółem w 2011 rok zaważyły wpływy ujęte do grupy „pozostałych dochodów bieżących”).

Dochody majątkowe

W analizowanym okresie 2010 – 2012 dochody majątkowe miały największy wpływ na realizację dochodów ogółem. I tak, w 2010 roku stanowiły one w strukturze dochodów ogółem 66,40% - zostały wykonane na kwotę 15.344.705,82 zł, co w odniesieniu do planu stanowiło 99,71%. Rok 2011 charakteryzował się spadkiem wpływów z dochodów majątkowych, wyniosły one jedynie 3.525.564,29 zł, co stanowi 11,83% w stosunku do wielkości planowanej oraz daje udział 32,51% w wartości dochodów ogółem budżetu. W 2012 roku dochody majątkowe wykonano na kwotę 12.603.914,79 zł, co w odniesieniu do planowanych kwot z tego tytułu stanowiło 99,99% planu; w strukturze dochodów ogółem ta kategoria stanowi 58,97%.

Główne źródło dochodów majątkowych w całym analizowanym okresie stanowiły dochody sklasyfikowane w dziale 900, rozdz. 90001, par. 6260 „Dotacje otrzymane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych” w związku z przyjęciem do realizacji w 2009 roku zadania pod nazwą „Modernizacja oczyszczalni ścieków we wsi Bryzgiel oraz budowa kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej we wsi Ateny, Danowskie, Krusznik, Monkinie, Walne, Zakąty”. Dochody z tego tytułu w poszczególnych latach wynosiły: w 2009 roku nie wystąpiły, w 2010 roku planowano

i zrealizowano je w wysokości 13.586.402 zł, w 2011 roku przy planie 28.639.659 zł zrealizowano kwotę 2.809.418 zł, natomiast w 2012 roku wpłynęły środki w wysokości planowanej, tj. 12.527.468 zł.

Należności wymagalne (zaległości)

Jak o tym świadczą dane sprawozdawcze gmina Nowinka posiadała należności wymagalne (zaległości dłużników) na koniec każdego roku budżetowego z omawianego okresu 2010 – 2012. Według sprawozdań Rb-27S zaległości kształtowały się następująco: w 2010 roku stanowiły kwotę 87.107,18 zł, w tym podatkowe 16.952,79 zł. W 2011 roku nastąpił bardzo znaczący wzrost zaległości ogółem do kwoty 194.816,46 zł, w tym podatkowych do kwoty 24.049,67 zł. Natomiast w 2012 roku został odnotowany nieznaczny spadek zaległości w stosunku do roku poprzedniego – zaległości w tym roku stanowiły kwotę 189.648,67 zł, w tym podatkowe 57.921,55 zł.

Należności wymagalne z pominięciem należnych odsetek przypisanych dłużnikom na koniec roku (dane ze sprawozdań Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych) wynosiły: w 2010 roku 81.576,24 zł, w 2011 roku 185.008,24 zł oraz w 2012 roku 178.429 zł.

3. Realizacja wydatków budżetu w latach 2010 – 2012

Wielkość oraz struktura wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Nowinka w latach 2010 – 2012 (w zł, w %):

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania planu		
	2010		2011		2012		2010	2011	2012
Wydatki ogółem z tego:	24.435.885,30	100	13.327.506,19	100	23.278.559,96	100	94,41	29,87	96,96
1. Wydatki bieżące z tego:	6.886.430,88	28,18	7.726.565,70	57,97	8.472.450,51	36,39	92,28	95,44	94,05
<i>Wynagrodzenia</i> <i>wraz z pochodnymi z</i> <i>tego:</i>	3.340.871,18	13,67	3.742.578,52	28,08	4.056.735,54	17,42	92,71	96,51	96,77
*Wynagrodzenia w tym:	2.874.355,65	11,76	3.188.344,57	23,92	3.416.476,45	14,67	93,64	96,61	96,96
-Wynagrodzenia osobowe	2.510.183,63	10,27	2.727.915,07	20,46	2.919.830,63	12,54	94,26	97,23	97,48
*Pochodne od wynagrodzeń	466.515,53	1,90	554.233,95	4,15	640.259,09	2,75	87,39	95,96	95,76
Dotacje	275.709,08	1,12	279.591,02	2,09	283.237,76	1,21	96,85	99,03	98,08
<i>Wydatki na obsługę długu</i>	174.400,00	0,71	278.024,80	2,08	814.788,66	3,50	100	98,85	98,76
<i>Pozostałe wydatki bieżące</i>	3.095.450,62	12,66	3.426.371,36	25,70	3.317.688,55	14,25	91,04	93,76	89,61
2. Wydatki majątkowe	17.549.454,42	71,81	5.600.940,49	42,02	14.806.109,45	63,60	95,27	15,33	98,71

W 2010 roku zaplanowano wydatki w kwocie 25.881.815 zł, a wykonano w wysokości 24.435.885,30 zł, co stanowiło 94,41% planu. W 2011 roku plan wydatków wynosił 44.614.806,00 zł, a ich wykonanie 13.327.506,19 zł, co stanowiło 29,87% planu. W 2012 roku zaplanowano wydatki w kwocie 24.007.520 zł, a wykonano w kwocie 23.278.559,96 zł, co stanowiło 96,96% planu. W roku 2011 nastąpił spadek wydatków wykonanych w stosunku do roku poprzedniego o ok. 183%. Natomiast w roku 2012 nastąpił wzrost wydatków wykonanych w stosunku do roku poprzedniego, który wyniósł ok. 174%.

Realizacja wydatków w latach 2010 i 2012, podobnie jak dochodów, kształtowała się na wysokim poziomie w stosunku do założeń planistycznych. Natomiast rok 2011 był rokiem, w którym wydatki ogółem zostały wykonane na poziomie 29,87% w stosunku do planu, na co zasadniczy wpływ miał stopień realizacji wydatków majątkowych, które zostały wykonane na poziomie 15,34%. Na planowane przez gminę inwestycje na kwotę 36.519.405,00 zł, poniesiono wydatki w wysokości 5.600.940,49 zł.

Wydatki bieżące ogółem

Wydatki bieżące budżetu na 2010 rok zaplanowano w łącznej kwocie 7.462.254,00 zł, a wykonano w wysokości 6.886.430,88 zł, tj. 92,28% planu. W 2011 roku wydatki te zaplanowano w wysokości 8.095.401 zł, wykonując je w wysokości 7.726.565,70 zł, co stanowi 95,44% planu. W 2012 roku zaplanowane wydatki bieżące w wysokości 9.008.013 zł zostały wykonane w kwocie 8.472.450,51 zł, tj. 94,05 % planu. Przywołane dane świadczą, że w odróżnieniu od dochodów bieżących zarówno w planie, jak i wykonaniu wydatki na działalność bieżącą miały stałą tendencję wzrostową. W ujęciu rok do roku dynamika tych dochodów w sferze wykonania przedstawiała się następująco:

- 2011 do 2010 - 112,20%,
- 2012 do 2011 – 109,65%,
- 2012 do 2010 – 123,03%.

Natomiast udział wykonanych wydatków bieżących w wydatkach wykonanych ogółem w poszczególnych latach wynosił:

- w roku 2010 – 28,18%,
- w roku 2011 – 57,97%,
- w roku 2012 – 36,39%.

W 2011 roku zauważalny jest znaczny wzrost udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, na co bezpośredni wpływ miał niski stopień realizacji zaplanowanych przez gminę zadań inwestycyjnych.

Wynagrodzenia i pochodne

Istotny udział w wydatkach bieżących ogółem stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Udział ten wynosił: 48,51% w 2010 r., 48,43% w 2011 r. i 47,88% w 2012 roku (sięgając do wielkości planowanych na 2013 rok należy zauważyć, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne planowane w wysokości 4.047.997 zł stanowią 51,57% planowanych wydatków bieżących ogółem w kwocie 7.848.931 zł – dane wg stanu na dzień 30.03.2013 r.). Łączne wydatki poniesione na te cele w poszczególnych latach zamknęły się następującymi kwotami:

- w roku 2010 – 3.340.871,18 zł, tj. 92,71 % planu,
- w roku 2011 – 3.742.578,52 zł, tj. 96,51 % planu,
- w roku 2012 – 4.056.735,54 zł, tj. 96,77 % planu.

W 2011 roku odnotowano dynamikę wzrostu tych wydatków w relacji do roku 2010 – 112,02 %. W relacji 2012 roku do roku 2011 wystąpił wzrost tych wydatków o 108,39%. Dodać należy, że biorąc pod uwagę tylko wydatki na wynagrodzenia osobowe, ich przyrost w 2011 roku w relacji do roku 2010 wyniósł 8,67%, natomiast w 2012 roku w odniesieniu do 2011 roku 7,03%. Dane sprawozdawcze wskazują, że wzrost wydatków z omawianej grupy spowodowany został przede wszystkim realizacją zaplanowanych w ustawach budżetowych podwyżek wynagrodzeń nauczycieli.

Wydatki na funkcjonowanie organów gminy

Analiza wykonanych wydatków bieżących (w zakresie zadań własnych) na funkcjonowanie organów gminy, sklasyfikowanych w rozdziałach 75022 Rady gmin i 75023 Urzędy gmin, wykazuje, iż w latach 2010 – 2012 kształtowały się one na poziomie:

- w roku 2010 – 1.284.533 zł,
- w roku 2011 – 1.291.711 zł,
- w roku 2012 – 1.142.949 zł.

Jak wynika z przedstawionych danych w roku 2011 wystąpił nieznaczny wzrost omawianych wydatków w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w roku 2012 zostały podjęte działania ograniczające te wydatki (odnotować należy, że w 2013 roku wskazane wydatki zostały zaplanowane na poziomie 2012 roku).

Dotacje

Kwota dotacji (podmiotowych, przedmiotowych i celowych) udzielonych z budżetu gminy Nowinka w 2010 roku ukształtowała się na poziomie 275.709,08 zł, co stanowiło 96,85% założonego planu. W roku 2011 kwota dotacji wykonanych wyniosła 279.591,02 zł, tj. 99,03% planu, a w 2012 roku udzielono dotacji na sumę 283.237,76 zł, co stanowiło 98,08% planu. W kwotach tych mieszczą się dotacje na wydatki bieżące dla instytucji kultury, pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących. Dotacje stanowiły niewielki udział w wydatkach bieżących (1,12% w 2010 r., 2,09% w 2011 r., 1,21% w 2012 r.).

Obsługa długu

W 2010 roku wydatki na obsługę długu poniesiono w kwocie 174.400 zł, co stanowi 100% planu. W roku 2011 wydatki wzrosły do kwoty 278.024,80 zł, wykonano je na poziomie 98,85% planu. W roku 2012 wydatki te ponownie wzrosły – do kwoty 814.788,66 zł, a ich wykonanie stanowiło 98,76% planu. Z analizy powyższych kwot wynika, że choć wydatki na obsługę zadłużenia w wydatkach bieżących ogółem stanowią tylko 2,53% w 2010 roku, 3,59% w 2011 roku i 9,61% w 2012 roku, to wykazują znaczącą tendencję wzrostową. Dynamika ich wykonania w 2011 roku w stosunku do roku 2010 wyniosła 159,42 %, w roku 2012 do roku 2011 ukształtowała się na poziomie 293,06%.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe na rok 2010 zaplanowano w kwocie 18.419.561,00 zł, a wykonano w wysokości 17.549.454,42 zł, co stanowiło 95,27% planu. W strukturze wykonanych wydatków ogółem wydatki majątkowe stanowiły 71,81%. W 2011 roku zaplanowane wydatki majątkowe stanowiły aż 81,85% wydatków ogółem. Jednak na zaplanowane wydatki majątkowe w wysokości 36.519.405,00 zł zrealizowano kwotę 5.600.940,49 zł, co stanowiło 15,33% planu. Natomiast udział wykonanych wydatków majątkowych w wykonanych wydatkach ogółem wyniósł 42,02 %. W roku 2012 wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 14.999.507,00 zł, a zrealizowano w wysokości 14.806.109,45 zł, co stanowiło 98,71% planu; udział wykonanych wydatków majątkowych w wykonanych wydatkach ogółem wyniósł 63,60 %. Przedstawiona struktura wydatków wskazuje, iż budżety gminy w poszczególnych latach miały charakter proinwestycyjny. Podsumowując powyższe dane należy też zauważyć, że gmina Nowinka odnotowała spadek poniesionych wydatków majątkowych w roku 2011 w stosunku do 2010 roku o ok. 300 %, zaś ponowny wzrost wydatków majątkowych nastąpił w roku 2012 roku.

Główny udział w planowanych i wykonanych wydatkach majątkowych w analizowanych latach stanowiła realizowana od 2009 roku inwestycja sklasyfikowana w dziale 900, rozdz. 90001, par. 6050 pod nazwą „Modernizacja oczyszczalni ścieków we wsi Bryzgiel oraz budowa kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej we wsi Ateny, Danowskie, Krusznik, Monkinie, Walne, Zakąty”. Wydatki w poszczególnych latach w związku z realizacją tej inwestycji wynosiły: w 2009 roku 116.988 zł, w 2010 roku 16.007.184 zł, w 2011 roku 3.849.701 zł oraz w 2012 roku 14.670.229 zł. Jedynie w 2011 roku wykonane wydatki odbiegały od wydatków planowanych (planowano 33.653.552 zł).

4. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wartości w zakresie planowanego i wykonanego w latach 2010 – 2012 wyniku budżetu oraz przychodów i rozchodów przedstawiają się następująco:

Wyszczególnienie	2010		2011		2012	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody	22.869.022,00	23.108.844,80	38.400.415,00	10.844.754,49	21.744.905,00	21.374.218,23
Wydatki	25.881.815,00	24.435.885,30	44.614.806,00	13.327.506,19	24.007.520,00	23.278.559,96
Deficyt	-3.012.793,00	-1.327.040,50	-6.214.391,00	-2.482.751,70	-2.262.615,00	-1.904.341,73
Przychody	4.935.379,00	3.281.425,84	7.532.157,00	7.563.949,41	3.763.431,00	2.262.616,71
Rozchody	1.922.586,00	1.922.584,93	1.317.766,00	1.317.765,96	1.500.816,00	1.500.815,04

Wynik budżetu

We wszystkich latach okresu 2010-2012 gmina Nowinka planowała wydatki w kwotach przewyższających planowane dochody. W roku 2010 planowany deficyt budżetu wynosił 3.012.793,00 zł. Na etapie wykonania budżetu deficyt ten wyniósł 1.327.040,50 zł (44,05% planu). Na rok 2011 zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 6.214.391,00 zł, zaś wykonanie tego deficytu zamknęło się kwotą 2.482.751,70 zł (39,95 % planu). Natomiast deficyt budżetu zaplanowany na rok 2012 wynosił 2.262.615,00 zł, zaś jego wykonanie 1.904.341,73 zł, co stanowi 84,17% planu. W każdym zatem analizowanym roku fatyczny deficyt budżetu był niższy od planowanego, przy czym największe rozbieżności pomiędzy założeniami planu budżetu i jego wykonaniem wystąpiły w roku 2010 i roku 2011. Dane sprawozdawcze wskazują, że poziom zrealizowanego deficytu w 2010 roku był z jednej strony wynikiem wyższego niż prognozowano wpływu dochodów, z drugiej zaś niższego niż planowano poziomu wydatków. Wynik budżetu roku 2011 został zdeterminowany niskim poziomem realizacji dochodów i wydatków majątkowych, przy czym odnotowania wymaga, że na jego wysokość miał też wpływ deficyt operacyjny (ujemna różnica między bieżącymi dochodami i wydatkami budżetu).

Przychody budżetu

Przychody budżetu na rok 2010 zaplanowano w kwocie 4.935.379,00 zł, w całości pochodzić miały one z kredytów i pożyczek długoterminowych, w tym na realizację

programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w wysokości 490.999,00 zł. Realizacja przychodów ogółem wyniosła 3.281.425,84 zł (66,49 % planu). Na tę kwotę złożyły się kredyty i pożyczki długoterminowe w wysokości 3.156.149,00 zł, w tym w kwocie 490.999,00 zł na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE, oraz wolne środki w wysokości 125.276,84 zł.

W roku 2011 przychody budżetu z tytułu pożyczek i kredytów długoterminowych zaplanowano w kwocie 7.532.149 zł, ponadto w planie przyjęto wolne środki w wysokości 8 zł. Realizacja ogólnej kwoty przychodów wyniosła 7.563.949,41 zł (100,42 % planu). Źródłem przychodów były wolne środki w kwocie 31.800,41 zł oraz kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 7.532.149 zł, które zostały zaciągnięte na planowane inwestycje. W końcowym efekcie inwestycje w przeważającej mierze nie zostały zrealizowane, a zaciągnięte kredyty i pożyczki wykreowały wolne środki na rachunku bieżącym budżetu w wysokości 3.763.431,75 zł.

Przychody budżetu 2012 roku zaplanowano w kwocie 3.763.431 zł, jako źródło ich pochodzenia wskazano wolne środki na rachunku bieżącym budżetu z tytułu rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Realizacja ogólnej kwoty tych przychodów wyniosła 3.763.431,75 zł (100 % planu).

Rozchody budżetu

Na rok 2010 zaplanowano rozchody budżetu związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek w kwocie 1.922.586,00 zł. Realizacja rozchodów budżetu ukształtowała się na poziomie 1.922.584,93 zł, co stanowi 99,99% planu. Na rok 2011 rozchody budżetu zaplanowano w kwocie 1.317.766 zł i wykonano je w wysokości 1.317.765,96 zł (99,99% planu), w tym nastąpiła spłata pożyczki na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust 1 pkt 2 ustawy, w kwocie 490.999,00 zł. W roku 2012 zaplanowane rozchody budżetu ukształtowały się na poziomie 1.500.816,00 zł i również wykonano je niemal w całości, tj. w kwocie 1.500.815,04 zł (99,99%).

Wykonanie i plan spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami gminy Nowinka w latach 2010-2012 było następujące:

Wyszczególnienie	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan
	2010		2011		2012	
Splata rat kredytów i pożyczek	1.922.584,93	1.922.586,00	1.317.765,96	1.317.766,00	1.500.815,04	1.500.816,00
Odsetki	174.400,00	174.400,00	278.024,80	281.255,00	814.788,66	825.000,00
OGÓŁEM	2.096.984,93	2.096.986,00	1.595.780,76	1.599.021,00	2.315.603,70	2.325.816,00
Wskaźnik spłat do dochodów ogółem	9,07 %	9,17 %	14,71 %	4,16 %	10,83 %	10,70 %

Z tabeli wynika, że planowane spłaty w badanych latach nie odbiegały od rzeczywistych spłat w tym okresie. Relacja planowanych spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do planowanej kwoty dochodów w roku 2010 kształtowała się na poziomie 9,17%, natomiast wykonanie ukształtowało się na zbliżonym poziomie 9,07%. W roku budżetowym 2011 relacja planowanych spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do planowanych dochodów budżetu wynosiła 4,16%, zaś na podstawie wykonania budżetu relacja ta ukształtowała się na poziomie 14,71%. W roku tym wystąpiły znaczne rozbieżności w stosunku do planu, z uwagi na niski poziom zrealizowanych dochodów budżetu. W roku 2012 wskaźnik ten wyniósł 10,70% planowanych dochodów, wykonanie ukształtowało się na tym samym poziomie i wyniosło 10,83%. Oznacza to, że w analizowanym okresie nie doszło do naruszenia wymogów wynikających z art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w zw. z art. 85 pkt 3 i art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy prowadzące ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

5. Nadwyżka operacyjna

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę operacyjną w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich lub deficyt operacyjny w przypadku wyniku ujemnego. W latach 2010 – 2012 gmina Nowinka osiągnęła następujące wyniki w części bieżącej budżetów:

Wyszczególnienie	Wykonanie	Plan	% wykonia nia	Wykonanie	Plan	% wyko nania
	2010			2011		
Dochody majątkowe	15.344.705,82	15.388.443,00	99,72	3.525.564,29	29.785.826,00	11,84
Wydatki majątkowe	17.549.454,42	18.419.561,00	95,28	5.600.940,49	36.519.405,00	15,34
Dochody bieżące	7.764.138,98	7.480.579,00	103,79	7.319.190,20	8.614.589,00	84,96
Wydatki bieżące	6.886.430,88	7.462.254,00	92,83	7.726.565,70	8.095.401,00	95,44
Nadwyżka operacyjna	877.708,10	18.325,00		-407.375,50	519.188,00	
Wskaźnik samofinansowania*	92,44 %	83,64 %		55,67%	82,98%	

Wyszczególnienie	Wykonanie	Plan	% wykonia nia
	2012		
Dochody majątkowe	12.603.914,79	12.603.916,00	99,99
Wydatki majątkowe	14.806.109,45	14.999.507,00	98,71
Dochody bieżące	8.770.303,44	9.140.989,00	95,94
Wydatki bieżące	8.472.450,51	9.008.013,00	94,05
Nadwyżka operacyjna	297.852,93	132.976,00	
Wskaźnik samofinansowania*	87,14 %	84,92%	

*Wskaźnik samofinansowania:

$$W = \frac{Dm + No}{Wm}$$

gdzie:

Dm – dochody majątkowe;

No – nadwyżka operacyjna;

Wm – wydatki majątkowe.

W latach 2010 i 2012 wydatki bieżące były niższe od dochodów bieżących, natomiast w roku 2011 wydatki bieżące przewyższyły dochody bieżące o 407.375,50 zł. Oznacza to, że w realizację zadań publicznych o charakterze bieżącym zostały zaangażowane przychody zwrotne, z naruszeniem postanowień art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Nadwyżka operacyjna daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio – przez przeznaczenie tej kwoty na inwestycje, jak i pośrednio – przez zaangażowanie nadwyżki w spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań na cele inwestycyjne.

Ujemny wynik operacyjny (deficyt operacyjny) oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie sfinansować wydatków bieżących z pozyskiwanych dochodów bieżących. Może to być spowodowane nadmiernym wzrostem zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, niższym niż zakładano wzrostem dochodów – co w gminie Nowinka wystąpiło w 2011 roku, czy też brakiem ograniczania przyrostu wydatków bieżących – co również można zaobserwować w gminie Nowinka (pomimo przyjmowanych założeń w prognozach wieloletnich, o czym mowa w dalszej części raportu). Ujemny wynik operacyjny ma bezpośredni negatywny wpływ na ustalanie maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika poziomu spłat zobowiązań dłużnych, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a przez to na zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zgodnej z prawem obsługi długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

6. Dług gminy Nowinka

Zadłużenie gminy Nowinka (według sporządzonych przez gminę sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń), na dzień 31 grudnia 2010 roku, 31 grudnia 2011 roku oraz 31 grudnia 2012 roku, a także jego relacja do dochodów budżetowych, przedstawiały się następująco:

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2010		Stan na 31.12.2011		Stan na 31.12.2012	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody ogółem	22.869.022	23.108.845	38.400.415	10.844.754	21.744.905	21.374.218
Zobowiązania według tytułów dłużnych: kredyty i pożyczki	7.130.215	5.350.985	11.565.368	11.565.368	10.064.552	10.064.553
Wskaźnik zadłużenia do dochodów	31,18 %	23,16 %	30,12 %	106,64 %	46,28 %	47,09 %

W roku 2010 gmina Nowinka zaciągnęła pożyczkę na finansowanie zadań realizowanych przy udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej w wysokości 490.999,00 zł, spłata nastąpiła w 2011 roku.

Analizując prawidłowość planowanej kwoty długu uchwalanych budżetów, możliwość sfinansowania deficytu oraz możliwość spłaty przewidzianych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek Składy Orzekające, kierując się kryterium legalności, wydawały opinie w oparciu o zasady określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, obowiązujące na mocy art. 121 ust. 8 w zw. z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Według przytoczonych przepisów, w okresie do końca 2013 roku, łączna kwota przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć 15 % dochodów, a łączna kwota długu tej jednostki nie może przekroczyć 60% dochodów ogółem.

Z przedstawionej tabeli wynika, że relacja długu gminy do wykonanych dochodów budżetu na koniec 2010 roku ukształtowała się na poziomie 23,16 %. Wskaźnik globalnego zadłużenia za rok 2011, według danych sprawozdawczych gminy, osiągnął poziom 106,64 %

wykonanych dochodów, co świadczy o braku spełnienia wymogów art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, tzn. dopuszczalny ustawowy próg 60 % nie został zachowany. Na przekroczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia wpływ miało zrealizowanie całości przychodów z tytułów dłużnych przy niskim w stosunku do planu poziomie wykonania dochodów budżetu. Stan zadłużenia na 31 grudnia 2012 roku w relacji do wykonanych dochodów wynosi 47,09 %, co oznacza, że zadłużenie gminy na koniec 2012 roku wskazuje na spełnienie wymogów ustawowych.

7. Działalność opiniodawcza i nadzorcza

W niniejszym raporcie uwzględniono działalność opiniodawczą Składów Orzekających i rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej mające istotne znaczenie w odniesieniu do kształtowania się zadłużenia Gminy Nowinka.

Oceniając wykonanie budżetu 2009 roku Skład Orzekający uchwałą Nr RIO.V-0035-2/10 z dnia 01 marca 2010 roku zaopiniował pozytywnie przedłożone przez Wójta Gminy Nowinka sprawozdanie z wykonania budżetu za 2009 rok, wskazując przy tym na znaczne obciążenie budżetu kredytami bankowymi (w opinii zauważono, że zadłużenie gminy na dzień 31 grudnia 2009 roku wynosiło 4.117.422 zł, zaś wskaźnik długu z art. 170 ustawy o finansach publicznych wynosił 33,41%, co przy niskiej nadwyżce dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi może utrudnić utrzymanie płynności finansowej gminy (opinia Składu Orzekającego – załącznik nr 1 do niniejszego raportu).

Wykonanie budżetu 2010 roku Skład Orzekający zaopiniował pozytywnie (uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V-00321-2/11 z dnia 22 marca 2011 roku), biorąc pod uwagę wykonanie planowanych dochodów w wysokości 101,04 %, wykonanie planowanych wydatków 94,41%, relację długu do wykonanych dochodów na poziomie 23,15 % oraz wskaźnik spłaty długu 9,16%.

Planowaną kwotę długu budżetu gminy na 2011 rok Skład Orzekający zaopiniował w oparciu o dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2011 – 2021 przyjętej uchwałą Rady Gminy Nr IV/17/11 z dnia 27 stycznia 2011 roku. W załączniku nr 1 do tej uchwały Rada określiła prognozowaną kwotę długu i spłat zobowiązań na lata 2011 – 2021. Z analizy danych ujętych w ww. prognozie długu i spłat zobowiązań wynikało, że przewidywany poziom zadłużenia gminy w latach 2011 – 2013 oraz spłata długu w tych latach mieści się w granicach limitów określonych art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w zw. z art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Planowany wskaźnik zadłużenia na koniec 2011 roku wynosił 30,12%, zaś planowana relacja z art. 169 ustawy wynosiła 2,57%. Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w WPF przedstawiono kwotę długu, która wynika z zaciągniętych

i planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (dla lat 2011 – 2013 relację tę przedstawiono informacyjnie, zgodnie z art. 122 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych). Z wielkości ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynikało m.in., że w okresie od 2014 roku wymogi wynikające z art. 243 ustawy zostaną zachowane. W omawianej prognozie zaplanowano znaczny wzrost dochodów majątkowych. W objaśnieniach do przyjętej prognozy uzasadniono: „Planowane są inwestycje jednoroczne, gdyż nie mamy podpisanych umów na lata następne”, co zdaniem Składu Orzekającego stanowiło podstawę uznania planowanych dochodów majątkowych za realne.

Skład Orzekający oceniając realizację budżetu 2011 roku (uchwała RIO.V-00321-7/12 z dnia 4 kwietnia 2012 roku – załącznik nr 2 do raportu) wskazał na istotne nieprawidłowości i wydał negatywną opinię o wykonaniu budżetu, wskazując między innymi na:

- niską realizację planowanych dochodów i wydatków budżetu, tj. poniżej 30 %, co spowodowało ukształtowanie się wskaźnika zadłużenia budżetu gminy na koniec roku na poziomie 106,64 %, przy planowanym 30,12 %,
- naruszenie art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- zaciągnięcie zobowiązań dłużnych bez faktycznego ekonomicznego uzasadnienia, tj. konieczności sfinansowania deficytu lub spłaty rat kredytów i pożyczek wcześniej zaciągniętych.

Wójt Gminy pismem z dnia 25 kwietnia 2012 roku wniosła odwołanie od przedmiotowej uchwały Składu Orzekającego wraz z wnioskiem o pozytywne zaopiniowanie sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 rok (załącznik nr 3 do raportu). W odwołaniu Wójt argumentowała między innymi, że niska realizacja planu dochodów i wydatków budżetu była skutkiem niezależnego od gminy opóźnienia w realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych. Wójt Gminy zaznaczyła przy tym (str. 4 – 5 odwołana), że „Gmina Nowinka utrzyma płynność finansową i nie nastąpi pogłębienie zadłużenia”, jak również „zostaną poczynione dalsze starania w zakresie ograniczenia wydatków bieżących i majątkowych w celu pozyskania środków na spłatę kredytów i ograniczenie zadłużenia, co jest niezbędne przy konstrukcji budżetów Gminy Nowinka w latach przyszłych”.

Kolegium Izby, rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 7 maja 2012 roku, postanowiło oddalić odwołanie i utrzymać w mocy opinię Składu Orzekającego (uchwała Kolegium Nr 1758/12 z dnia 7 maja 2012 roku stanowi załącznik nr 4 do raportu). Kolegium Izby uznało, że podniesione w odwołaniu argumenty w zakresie niskiej realizacji dochodów

nie mogą stanowić przesłanek usprawiedliwiających dla organu wykonawczego w zakresie przekroczenia ustawowego wskaźnika zadłużenia budżetu gminy na koniec 2011 roku (powody przekroczenia dopuszczalnego zadłużenia były badane podczas kontroli gospodarki finansowej gminy, o czym w dalszej części raportu).

Podstawą do zaopiniowania planowanej kwoty długu Gminy Nowinka na 2012 rok była przyjęta przez Radę Gminy, uchwałą Nr IX/70/11 z dnia 09 grudnia 2011 roku, Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Nowinka na lata 2012 – 2022 (załącznik nr 5 do raportu). Skład Orzekający, na posiedzeniu w dniu 29 grudnia 2011 roku, opiniując prawidłowość planowanej kwoty długu i możliwość sfinansowania deficytu budżetu gminy zaopiniował negatywnie planowaną kwotę długu (uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V-00312-76/11 stanowi załącznik nr 6 do raportu). Skład Orzekający ustalił między innymi, że:

- przewidywany poziom zadłużenia gminy na lata 2012-2013 i spłata długu w tych latach mieści się w granicach limitów określonych przepisami art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w zw. z art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych,
- budżety gminy planowane na lata 2013–2022 wykazują nadwyżkę budżetową w kwotach zabezpieczających rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat kredytów w poszczególnych latach,
- wykazane w WPF w poszczególnych latach prognozy dochodów bieżących są wyższe od prognoz wydatków bieżących, co jest zgodne z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Natomiast w odniesieniu do relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przedstawiona prognoza finansowa wskazywała na jej niespełnienie w roku 2014 oraz roku 2015. Zdaniem Składu Orzekającego brak też było uzasadnienia w zakresie realności wykazywanych danych przy konstrukcji budżetów od 2013 roku, ponieważ zakładano bardzo wysoki wzrost dochodów budżetu i nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Ponadto Skład Orzekający wskazał, że planowane dochody i wydatki ze środków europejskich w bardzo wysokich kwotach w latach 2014 – 2022 winny znaleźć odzwierciedlenie w wykazie realizowanych przedsięwzięć na te lata. Z tych względów Skład Orzekający uznał, że brak jest prawnych podstaw do pozytywnego zaopiniowania Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2012 – 2022.

Kolegium RIO, po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym przedmiotowej uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2012 -2022, uznało, że

uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie braku spełnienia w 2014 i w 2015 roku wymogów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych i stwierdziło jej nieważność w zakresie wartości wykazanych w wierszach „2014” i „2015”, wskazując również na naruszenie prawa w zakresie realistyczności danych wykazywanych w latach 2013 – 2022 (załącznik nr 7 do raportu).

Rada Gminy Nowinka w dniu 31 maja 2012 podjęła uchwałę Nr XI/76/12 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowinka na lata 2012 -2021 (załącznik nr 8 do raportu).

Skład Orzekający RIO, uchwałą Nr RIO.V-00312-53/12 z dnia 05 czerwca 2012 roku, negatywnie zaopiniował planowaną kwotę długu wynikającą z wymienionej uchwały w związku z brakiem spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2014 – 2019, a także brakiem uzasadnienia realności wykazanych danych w zakresie znacznego zmniejszenia wydatków bieżących od 2013 roku (uchwała Składu Orzekającego – załącznik nr 9 do raportu).

W postępowaniu nadzorczym przywołana uchwała Rady Gminy Nowinka była przedmiotem obrad Kolegium RIO na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2012 roku (uchwała Nr 2107/12 Kolegium RIO – załącznik nr 10 do raportu). Na posiedzenie Kolegium stawiała się Pani Dorota Winiewicz – Wójt Gminy Nowinka oraz Pani Ewa Wasilewska – Nakielska Skarbnik Gminy. Pani Wójt wyjaśniła, że „sytuacja taka powstała, ponieważ w ostatnich latach nie była zachowana realistyczność w zakresie planowania w WPF ... **Obecnie WPF jest realny**, w związku z tym Gmina zmuszona jest do radykalnych oszczędności...” Kolegium Izby uznało, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa poprzez brak spełnienia w latach 2014 – 2019 relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jak też wskazało na brak uzasadnienia realistyczności wartości wykazanych od 2013 roku w zakresie znacznego obniżenia wydatków bieżących.

Z danych wykazanych w załączniku nr 1 do uchwały Rady Nr XI/76/12 z dnia 31 maja 2012 roku wynika, że gmina planowała poczynić znaczne starania w zakresie poprawy sytuacji finansowej w latach przyszłych, co obrazuje poniższa tabela:

Wyszczególnienie	2011 rok wykonanie	2012 rok plan	2013 rok plan
Dochody ogółem	10.844.754,00	26.134.524,00	15.000.000,00
-w tym bieżące	7.319.190,00	9.241.192,00	9.000.000,00
Wydatki ogółem	13.327.506,00	28.397.139,00	13.774.185,00

-w tym bieżące	7.726.566,00	8.993.931,00	7.784.185,00
Wynik budżetu	- 2.482.752,00	-2.262.615,00	+1.225.815,00
Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi	-407.376,00	+247.261,00	+ 1.225.815,00
Rozchody budżetu z tytułu spłat kredytów i pożyczek	1.317.765,00	1.500.816,00	1.225.815,00

Również w dalszych latach, od 2014 roku do końca spłaty zadłużenia, tj. do 2021 roku, planowana nadwyżka budżetu każdego roku w wysokości około 1 mln 200 tys. zł miała zabezpieczać spłatę rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich. Według tej prognozy gmina nie zamierzała pozyskiwać nowych tytułów dłużnych. Jednakże tak skonstruowana prognoza spłaty długu (z wygospodarowanych środków własnych) w przyjętym okresie czasowym obarczona została wadą polegającą na niedochowaniu relacji z art. 243 ustawy w latach 2014 – 2019.

W tym stanie faktycznym Rada Gminy Nowinka w dniu 14 listopada 2012 roku podjęła uchwałę (Nr XVI/102/12) w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu Państwa w ramach postępowań ostrożnościowych i naprawczych. Z treści uchwały wynika, że postanowiono zaciągnąć pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 10 mln zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów.

W postępowaniu nadzorczym Kolegium RIO uznało, że powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i stwierdziło jej nieważność w całości (uchwała Kolegium RIO Nr 4730/12 z dnia 18 grudnia 2012 r. – załącznik nr 11 do raportu). W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Kolegium Izby wskazało na brak określenia roku budżetowego, w którym zostanie zaciągnięta pożyczka i brak terminu spłaty wnioskowanej pożyczki. Planowana do zaciągnięcia pożyczka winna wynikać, w myśl przepisów art. 91 ustawy o finansach publicznych, z wielkości określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Według przedłożonych do RIO uchwał nie ma podstaw prawnych do zaciągnięcia w roku budżetowym 2012 pożyczki na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, ponieważ zarówno deficyt budżetowy, jak też spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów finansowane miały być wolnymi środkami, jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń kredytów

i pożyczek z lat ubiegłych. W budżecie gminy 2012 roku nie były planowane przychody z tytułu kredytu i pożyczek.

Wójt Gminy Nowinka, zgodnie z dyspozycją art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przedłożyła zarządzeniem Nr 14/13 z dnia 25 marca 2013 roku sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za 2012 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki.

Skład Orzekający dokonał analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu, analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2012 roku (uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V-00321-26/13 z dnia 15 kwietnia 2013 roku stanowi załącznik nr 12 do raportu). Stwierdził m.in., że zadłużenie gminy na koniec 2012 roku wyniosło 10.064.553 zł (dane zgodne ze sprawozdaniem Rb-Z), co w stosunku do wykonanych dochodów stanowi 47,08 %, natomiast wskaźnik spłaty w relacji do wykonanych dochodów wynosi 10,83 %. Poziom spłat jak i zadłużenia mieści się zatem w granicach limitów określonych przepisami art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Skład Orzekający, w uzasadnieniu do uchwały, zwrócił między innymi uwagę na brak racjonalnego uzasadnienia, przy tak trudnej sytuacji finansowej gminy, na zdecentralizowanie środków budżetu i wydatkowanie ich bez analizy celowości, ekonomicznej efektywności i oszczędności z punktu widzenia zadań realizowanych przez gminę, na zakup (w gminie wiejskiej) roślin ozdobnych, organizowania spotkań integracyjnych i zakupu materiałów na imprezy integracyjne, wieńce dożynkowe itp..

Budżet gminy na 2013 rok Rada Gminy przyjęła uchwałą Nr XVIII/114/12 z dnia 27 grudnia 2012 roku, ustanawiając m.in. nadwyżką budżetu w wysokości 124.553 zł, z przeznaczeniem na spłatę rat kredytów i pożyczek. W tym samym dniu, uchwałą Nr XVIII/115/12, Rada uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy na lata 2013 – 2043, ustalając spłatę zadłużenia planowaną do zaciągnięcia pożyczką z budżetu państwa, której termin spłaty określono do 2043 roku. Jednocześnie w dniu 27 grudnia 2012 roku Rada podjęła uchwałę o zaciągnięciu pożyczki z budżetu państwa. Następnie Wójt Gminy, pismem z dnia 28 grudnia 2012 roku (Nr PF.3022.01.12) wystąpiła z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej z budżetu państwa planowanej do zaciągnięcia w 2013 roku w kwocie 10 mln zł z przeznaczeniem na spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich.

Skład Orzekający, opiniując prawidłowość planowanej kwoty długu wynikającą

z uchwały Rady Nr XVIII/115/12 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowinka na lata 2013 – 2043, stwierdził, między innymi, że z przedstawionych wartości wynika, iż nie są spełnione wymogi określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2014-2042. Jednakże wziął też pod uwagę treść art. 224 ustawy, według którego w przypadku ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa wymogi w zakresie zachowania relacji ustawowych muszą być zachowane na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. W przypadku gminy Nowinka dane zawarte w przedłożonej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013 -2043 wskazują, że relacja ustawowa zostanie zachowana w ostatnim roku spłaty zadłużenia, tj. w roku 2043 (uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V-00312-5/13 z dnia 04 stycznia 2013 r. – załącznik nr 13 do raportu).

Skład Orzekający, uchwałą Nr RIO.V-00313-3/13 z dnia 18 stycznia 2013 r. (załącznik nr 14 do raportu), wydał pozytywną opinię o możliwości spłaty przez gminę Nowinka przewidzianej do zaciągnięcia w 2013 roku pożyczki z budżetu państwa, zwracając w uzasadnieniu uwagę na konieczność realizacji działań naprawczych w celu pozyskania środków na spłatę pożyczki z budżetu państwa, w wysokości przyjętej dla poszczególnych lat w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Budżet 2013 roku, przyjęty uchwałą Nr XVIII/114/12 Rady z dnia 27 grudnia 2012 roku, w porównaniu do prognozy budżetu 2013 roku wynikającej z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowinka na lata 2012- 2021 przyjętej w dniu 31 maja 2012 r. (uchwała Nr XI/76/12) i w odniesieniu do wykonania budżetu 2012 roku, przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	Prognoza budżetu 2013 wg WPF z 31.05.21012	Budżet uchwalony 2013	Budżet wykonany 2012
Dochody ogółem	15.000.000,00	11.970.685,00	21.374.218,00
Wydatki ogółem	13.774.185,00	11.846.132,00	23.278.560,00
Wynik budżetu	+ 1.225.815,00	+ 124.553,00	- 1.904.342,00
Dochody bieżące	9.000.000,00	7.994.454,00	8.770.303,00
Wydatki bieżące	7.774.185,00	7.742.457,00	8.472.450,00
Nadwyżka operacyjna	+ 1.225.815,00	+ 251.997,00	+ 297.853,00

Z tabeli wynika, że budżet uchwalony na 2013 rok znacznie odbiega od założeń przyjętych w dniu 31 maja 2012 r. w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011 – 2021, szczególnie w zakresie nadwyżki operacyjnej. Zamiast planowanej w WPF nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi finansującej w całości rozchody budżetu

z tytułu przypadających w 2013 roku spłat kredytów i pożyczek w wysokości 1.225.815 zł, budżet uchwalony wykazuje nadwyżkę w wysokości 251.997 zł, a więc niższą od nadwyżki operacyjnej wykonanej za 2012 rok.

Rada Gminy dokonała zmian budżetu na 2013 rok uchwałami: Nr XIX/129/13 z dnia 15 lutego 2013 roku oraz Nr XX/141/13 z dnia 14 marca 2013 roku. Jednocześnie w dniu 14 marca 2013 roku Rada podjęła uchwałę Nr XX/142/13 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowinka na lata 2013 – 2033. Z przedłożonych uchwał wynika, że budżet gminy po dokonanych zmianach wykazuje dochody w wysokości ogółem 12.424.112 zł, zaś wydatki w kwocie ogółem 12.537.834 zł. Deficyt budżetu w wysokości 113.722 zł ma być sfinansowany przychodami pochodzącymi z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku budżetu gminy wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Jednocześnie ustalono rozchody budżetu z tytułu spłat kredytów w wysokości 10.064.553 zł, finansując je przychodami: pożyczką z budżetu państwa w wysokości 9.820.000 zł oraz wolnymi środkami na rachunku budżetu gminy w sumie 244.553 zł. Z przedłożonej sprawozdawczości sporządzonej na koniec 2012 roku wynika, że gmina posiada wolne środki w wysokości 358.275 zł, zatem mogą one służyć sfinansowaniu deficytu budżetowego i spłat zobowiązań w kwotach wynikających z przedłożonych uchwał.

Rada Gminy Nowinka uchwałą Nr XX/140/13 z dnia 14 marca 2013 roku postanowiła o zaciągnięciu pożyczki z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego w wysokości 9.820.000 zł, określając termin jej spłaty na lata 2014 – 2033. W dniu 15 marca 2013 roku wpłynęła też do RIO uchwała Rady Nr XX/139/13 z dnia 14 marca 2013 roku w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Gminy.

Wójt Gminy, pismem: Nr PF.3022.01.13 z dnia 14 marca 2013 roku, wystąpiła z prośbą o zaopiniowanie możliwości spłaty wnioskowanej w budżecie gminy pożyczki z budżetu państwa w wysokości 9.820.000 zł. Skład Orzekający zaopiniował pozytywnie spłatę przez gminę Nowinka planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa w ww. kwocie, zwracając uwagę na konieczność realizacji zaplanowanych działań oszczędnościowych w przyjętym przez Radę programie naprawczym i realne wygospodarowanie nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (uchwała Składu Orzekającego RIO Nr RIO.V-00313-8/13 z dnia 26 marca 2013 roku – załącznik nr 17 do raportu).

Brak nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi ogranicza płynność finansową i zmusza do poszukiwania źródeł finansowania budżetu w postaci m.in. dochodów

ze sprzedaży majątku gminy (nieruchomości, majątku ruchomego, praw majątkowych)
Realizacja tego rodzaju dochodów jest jednak obciążona ryzykiem, nigdy nie są to bowiem
dochody pewne. Gmina w budżecie 2013 roku przyjmuje dochody majątkowe z tego tytułu
w wysokości 334.000 zł.

8. Działalność kontrolna

Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej gminy Nowinka za rok 2011 oraz inne wybrane okresy została przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w 2012 roku. Kontrola ta została ujęta w planie kontroli na 2012 rok w związku z 4-letnim okresem od przeprowadzenia poprzedniej kontroli kompleksowej gminy Nowinka, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W 2012 roku Izba przeprowadziła także problemową kontrolę gospodarki finansowej Biura Obsługi Szkół w Nowince i szkół obsługiwanych przez BOS.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowym powodem przekroczenia w 2011 roku przez gminę Nowinka dopuszczalnego limitu długu publicznego w relacji do dochodów budżetowych było bezpodstawne zaplanowanie w budżecie na 2011 r. większości dochodów i wydatków związanych z realizacją zadania inwestycyjnego (polegającego m.in. na modernizacji oczyszczalni ścieków w Bryzglu, budowie oczyszczalni ścieków w Nowince, kanalizacji, wodociągu i oczyszczalni przydomowych na terenie gminy) oraz zbędne zaciągnięcie zobowiązań finansowych wynikających z konstrukcji budżetu zdeterminowanej nierealnymi do wykonania w 2011 r. założeniami dotyczącymi dochodów i wydatków.

W objaśnieniach do projektu uchwały budżetowej na 2011 r. zapisano, że w projekcie zostały zaplanowane zadania inwestycyjne jako wkład własny i dotacje, co do których gmina „jest pewna”, że otrzyma środki finansowe. W związku z tym, że gmina „ma przyznane” środki w wysokości 28.639.659 zł, aby zadanie to zrealizować i nie stracić dotacji jest zmuszona do zaciągnięcia wysokiego kredytu bankowego. W pierwotnej wersji uchwały budżetowej na 2011 r. przewidziano wydatki na te cele w wysokości **33.693.717 zł** oraz dochody ze źródeł zewnętrznych wynoszące **28.639.659 zł**.

Przeprowadzona podczas kontroli analiza zasadności ujęcia tych kwot w budżecie po stronie dochodów i wydatków wykazała, że było to działanie bezpodstawne. Jak wynika z ustaleń kontroli, zaplanowana kwota była związana z realizacją programu „Zrównoważony rozwój rejonu rzeki Rospuda” zakwalifikowanego do dofinansowania na podstawie umowy udostępnienia środków Nr 215/2010/Wn10/OW-ki/D zawartej w dniu 22 czerwca 2010 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku. Przedmiotem umowy było udostępnienie WFOŚiGW środków w kwocie do 100.000.000 zł

w celu udzielenia beneficjentom dotacji na przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. Umową przewidziano, że program będzie wdrażany do 31 grudnia 2013 r. W załączniku do umowy zawierającym „listę przedsięwzięć wskazanych do dofinansowania w ramach umowy udostępnienia środków dla WFOŚiGW w Białymstoku” wymieniono inwestycje gminy Nowinka z przewidywanym kosztem całkowitym 49.677.721 zł i wysokością maksymalnego dofinansowania – 41.366.455 zł. Termin zakończenia inwestycji gminy Nowinka określono w załączniku do umowy na 31 grudnia 2013 r.

Gmina Nowinka miała otrzymywać środki na podstawie umów zawartych z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku; termin składania wniosków do WFOŚiGW o dofinansowanie upływał 30 czerwca 2012 r. Zawarcie między NFOŚiGW a WFOŚiGW omówionej wyżej umowy nie stanowiło zatem okoliczności uzasadniającej planowanie w budżecie gminy na 2011 r. dochodów z tytułu dofinansowania, a jedynie podstawę do zawierania przez gminę umów z WFOŚiGW o dofinansowanie poszczególnych etapów zadania. Stwierdzono, że w 2011 r. gmina zawarła dwie umowy o dofinansowanie zadania z WFOŚiGW:

- w dniu 4 listopada 2011 r. podpisana została umowa Nr 146/11/B-OW/OW-065/DR, na podstawie której udzielono dotacji na budowę oczyszczalni w Nowince do kwoty 3.652.178 zł, przy czym w 2011 r. (do dnia 28 grudnia 2011 r.) miała być przekazana kwota wynosząca maksymalnie 1.571.180 zł, zaś pozostała część w 2012 r.; wniosek o dofinansowanie został złożony przez gminę 7 września 2011 r.;
- w dniu 14 grudnia 2011 r. podpisana została umowa Nr 149/11/B-GW/ZW-065/DR, na podstawie której udzielono dotacji na budowę wodociągów i kanalizacji w m. Kopanica i Tobołowo do kwoty 3.006.748 zł, przy czym w 2011 r. (do dnia 28 grudnia 2011 r.) miała być przekazana kwota wynosząca maksymalnie 1.285.448,40 zł, zaś pozostała część w 2012 r.; wniosek o dofinansowanie został złożony przez gminę 12 października 2011 r.

Z ustaleń kontroli wynika zatem, że gmina posiadała umowy przewidujące realizację w 2011 r. dochodów tytułem dofinansowania zadania jedynie w wysokości **2.856.628,40 zł**. W 2011 r. poniesiono na realizację zadania wydatki w wysokości **3.849.700,91 zł**, jak wynika z danych rocznego sprawozdania Rb-28S.

Mimo, że umowy o dofinansowanie zostały zawarte dopiero w listopadzie i grudniu 2011 r. (na podstawie wniosków złożonych w III kwartale), zaś wykonane wydatki zamknęły się w 2011 r. kwotą 3.849.700,91 zł, już w maju 2011 r. wszczęto procedurę zaciągnięcia kredytu w pełnej wysokości przewidzianej uchwałą budżetową, tj. **7.532.149 zł**, która ustalona została w budżecie przy założeniu pełnej realizacji w 2011 r. zadania inwestycyjnego objętego

dofinansowaniem i osiągnięciem, wynikającego głównie z realizacji tego zadania, deficytu w kwocie 6.214.391 zł. Na podstawie zawartej umowy Wójt Gminy oraz Skarbnik wydali w dniu 27 czerwca 2011 r. dyspozycję uruchomienia kredytu w wysokości 7.532.149 zł.

Kontrola wykazała, że na kształtowanie się wskaźnika zadłużenia miało też wpływ niewykonanie dochodów z innych źródeł niż dofinansowanie omówionej wyżej inwestycji. Plan dochodów w kwocie 800.000 zł nie został zrealizowany w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” par. 0690 „Wpływy z różnych opłat”, zaś w wysokości 50.000 zł nie został wykonany w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” par. 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”. Ustalenia kontroli doprowadziły do wniosku, że plany te nie były realne, mimo czego nie zostały zweryfikowane w trakcie roku budżetowego. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy wskazała m.in., że zakładane dochody w par. 0870 miały pochodzić ze sprzedaży dwóch starych samochodów strażackich (Jelcz i Żuk).

Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych ujęte w budżetach dochody i przychody stanowią prognozy ich wielkości. Przyjmowane prognozy nie mogą jednak pozostawać w sprzeczności z dokumentacją stanowiącą podstawę realizacji dochodów. Jak wynika z ustaleń kontroli, Wójt Gminy nie podjęła działań w celu urealnienia planu dochodów budżetowych oraz wydatków związanych z realizacją inwestycji, a także dokonała zaciągnięcia kredytu, którego wysokość w uchwale budżetowej uzasadniały wyłącznie błędne (zawyżone) założenia budżetu gminy co do zakresu finansowania inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnej w 2011 r. Zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wyłączna inicjatywa w sprawie dokonania zmian w uchwale budżetowej należy do Wójta. W toku wykonywania budżetu brak zatem było bieżącego monitorowania prawidłowości założeń przyjętych w pierwotnej wersji uchwały budżetowej.

Pośród ustaleń kontroli mających wpływ na ogólną sytuację finansową gminy i poziom zadłużenia należy też wskazać na nieprawidłowości dotyczące realizacji dochodów budżetu gminy:

- Wójt Gminy w 2011 r. zaniechała ustalenia czynszu za najem lokali mieszkalnych od 4 najemców w łącznej wysokości 7.552,94 zł. Nastąpiło to w wyniku wniesienia przez 3 najemców pism z prośbą o zaliczenie wykonanych prac remontowych na poczet czynszu najmu, natomiast jeden najemca (lokalu socjalnego) zwrócił się z prośbą o udzielenie zapomogi lub dostarczenie niezbędnych materiałów na wykonanie trzonu kuchennego w części zaadoptowanej na kuchnię. Kontrola wykazała, że najemcy wykonali prace

remontowe, których koszty zostały bezpodstawnie zaliczone na poczet czynszu w świetle art. 6b ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) wymieniającego roboty i urządzenia, których koszt wykonania, naprawy czy konserwacji obciąża najemcę,

- opłaty za c.o. pobierano od najemców lokali mieszkalnych w wysokości ryczałtowej, nie dokonując rozliczenia wpłat z kosztami rzeczywiście poniesionymi w tym okresie, naruszając w ten sposób przepisy art. 9 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów...,

- umowy dzierżawy zawierane były przez poprzedniego Wójta M. Motybla bez uprzedniego sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, a także z pominięciem trybu przetargowego wymaganego przepisem art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) przy zawieraniu umów na okres powyżej 3 lat. Ponadto w latach 2009-2010 były Wójt zawarł 3 umowy (w tym na okres powyżej 3 lat), na podstawie których oddano w dzierżawę nieruchomości o łącznej powierzchni 5,2230 ha bez określenia wysokości czynszu dzierżawnego. Stosownie do art. 693 § 1 k.c. nie jest możliwe zawarcie umowy dzierżawy z pominięciem ustalenia czynszu. Z dokonanych podczas kontroli szacunkowych obliczeń, opartych o wysokość czynszu z innych umów dzierżawy, wynika, że roczny czynsz z tytułu omawianych umów wynosiłby ok. 313 zł,

- co najmniej od 2005 r. nie były aktualizowane opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości,

- wśród decyzji przyznających ulgi w zapłacie podatków stwierdzono, że 5 decyzji nie zawierało wystarczającego uzasadnienia faktycznego, będącego pochodną ustaleń dokonanych w trakcie postępowania podatkowego zmierzającego do ustalenia ważnego interesu podatnika.

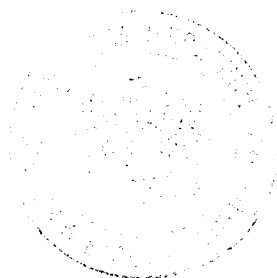
Podczas kontroli problemowej przeprowadzonej w Biurze Obsługi Szkół w Nowince stwierdzono przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań wobec ZUS, co skutkowało poniesieniem kosztów odsetek w wysokości 134,23 zł. Ustalono, że koszty odsetek zostały sfinansowane przez pracowników BOS, mimo że okoliczności stwierdzonej nieprawidłowości nie wykazują, aby do jej powstania przyczyniło się nienależyte wykonywanie obowiązków przez pracowników Biura. Przyczyną nieterminowego opłacania zobowiązań wobec ZUS był bowiem brak środków finansowych na rachunkach bieżących BOS i obsługiwanych szkół,

spowodowany nieprzekazaniem środków na wydatki z budżetu gminy Nowinka w czasie umożliwiającym uregulowanie tych zobowiązań.

9. Podsumowanie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wskazuje, że na aktualną sytuację finansową gminy Nowinka negatywny wpływ miało nienależyte podejście organów gminy do planowania wartości zarówno w budżetach na kolejne lata, jak i w wieloletnich prognozach finansowych. Brak wykazania należytej staranności w planowaniu dochodów, wydatków oraz przychodów budżetu objawił się zwłaszcza w roku 2011 – przyjęte wielkości, w tym bez uzasadnienia w stanie faktycznym, nie zostały w trakcie roku zrewidowane, co doprowadziło do przekroczenia limitu dopuszczalnego zadłużenia oraz naruszenia wymogu zrównoważenia części bieżącej budżetu. Nierzetelne, optymistyczne prognozowanie wartości w wieloletnich prognozach finansowych skutkowało natomiast brakiem realizacji założeń w zakresie zabezpieczenia źródeł spłaty zadłużenia. Wartości przyjęte w prognozach finansowych przedkładanych w 2011 i 2012 roku nie zostały wdrożone w uchwalonym budżecie 2013 roku, jak też nie znalazły odbicia w kolejnych sporządzonych dokumentach prognoz, pomimo zapewnień o ich realistyczności.

Kolegium Izby podkreśla również, że wobec trudnej sytuacji finansowej gminy, w wykonaniu budżetu 2012 roku, jak i przy uchwalaniu budżetu na rok 2013, nie podjęto kroków znacząco ograniczających wydatki bieżące, co mogłoby stanowić pozytywną przesłankę w zakresie działań naprawczych finansów i spłaty zadłużenia gminy. Z planu dochodów i wydatków bieżących na 2013 rok (według stanu na koniec I kwartału) wynika nadwyżka operacyjna na sumę 233.279 zł, która jest niższa od wielkości nadwyżek zrealizowanych w 2010 i 2012 roku. Niezbędne jest zatem stałe monitorowanie poziomu realizacji poszczególnych wielkości budżetu, których celem winno być zarówno zwieszenie wpływów budżetowych, jak też poszukiwanie możliwych oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Kowalski".

Załączniki:

- Załącznik nr 1 – Uchwała Nr RIO.V-0035-2/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 01 marca 2010 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Nowinka sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2009 rok.
- Załącznik nr 2 – Uchwała Nr RIO.V-00321-7/12 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 04 kwietnia 2012 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Nowinka sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2011 rok.
- Załącznik nr 3 – Odwołanie od uchwały Nr RIO.V-00321-7/12 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 04 kwietnia 2012 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Nowinka sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2011 rok.
- Załącznik nr 4 – Uchwała Nr 1758/12 z dnia 7 maja 2012 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.
- Załącznik nr 5 – Uchwała Nr IX/70/11 Rady Gminy Nowinka z dnia 9 grudnia 2011 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Nowinka na lata 2012-2022.
- Załącznik nr 6 – Uchwała Nr RIO.V-00312-76/11 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2011 roku w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości sporządzenia planowanej kwoty długu i możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Nowinka.
- Załącznik nr 7 – Uchwała Nr 57/12 z dnia 16 stycznia 2012 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.
- Załącznik nr 8 – Uchwała Nr XI/76/12 Rady Gminy Nowinka z dnia 31 maja 2012 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Nowinka na lata 2012-2021.
- Załącznik nr 9 – Uchwała Nr RIO.V-00312-53/12 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 05 czerwca 2012 roku w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości sporządzenia planowanej kwoty długu i możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Nowinka
- Załącznik nr 10 – Uchwała Nr 2107/12 z dnia 11 czerwca 2012 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

- Załącznik nr 11 – Uchwała Nr 4730/12 z dnia 18 grudnia 2012 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.
- Załącznik nr 12 – Uchwała Nr RIO.V-00321-26/13 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 15 kwietnia 2013 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Nowinka sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 rok.
- Załącznik nr 13 – Uchwała Nr RIO.V-00312-5/13 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 04 stycznia 2013 roku w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości sporządzenia planowanej kwoty długu budżetu Gminy Nowinka.
- Załącznik nr 14 – Uchwała Nr RIO.V-00313-3/13 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2013 roku w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w kwocie 10.000.000 zł przez Gminę Nowinka.
- Załącznik nr 15 – Uchwała Nr RIO.V-00312-38/13 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 25 lutego 2013 roku w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego deficytu budżetu Gminy Nowinka na koniec 2013 roku.
- Załącznik nr 16 – Uchwała Nr RIO.V-00312-42/13 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego deficytu budżetu Gminy Nowinka na koniec 2013 roku.
- Załącznik nr 17 – Uchwała Nr RIO.V-00313-8/13 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w kwocie 9.820.000 zł przez Gminę Nowinka.