



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.005.01.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Lucyna Cierzniaowska-Morzyńska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY53//2017 z 26 kwietnia 2017 r. 2. Andrzej Grzymysławski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/54/2017 z 26 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Nieszawie, 87-730 Nieszawa, ul. 3-go Maja 2 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Jankowski – Burmistrz Miasta Nieszawa ² (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ³ skuteczność realizacji przez Urząd Programu Postępowania Naprawczego na lata 2015-2016, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 27 kwietnia 2015 r. ⁴
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Programie prawidłowo zidentyfikowano przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa⁵ oraz określono plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia i przewidywanymi efektami finansowymi tych przedsięwzięć. Program uwzględniał także ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Realizacja przyjętych w Programie przedsięwzięć naprawczych w zakresie ograniczenia wydatków i zwiększenia dochodów przyniosła zakładany efekt w postaci poprawy płynności finansowej Gminy oraz uzyskania zdolności do terminowego regulowania zobowiązań. W wyniku realizacji Programu poprawie uległ indywidualny wskaźnik zadłużenia Miasta⁷ oraz relacje określone w art. 242 ufp.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Funkcję tę objął z dniem 5 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”). Od 5 stycznia 2012 r. do 4 grudnia 2014 r. Burmistrzem Miasta Nieszawa był Marian Tołodziecki.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Tj. programu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr VI-40/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego; dalej: „Program” lub „Program naprawczy”.

⁵ Dalej: „Gmina” lub „Miasto”.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.; dalej: „ustawa o finansach publicznych” lub „ufp”.

⁷ Tj. wskaźnik, o którym mowa w art. 243 ufp, wynikający z relacji 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 ufp, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp,

Wysokość diet radnych oraz wynagrodzenie Burmistrza w okresie obowiązywania Programu ustalone były na poziomie z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie Programu naprawczego.

Jako nieprawidłowe Najwyższa Izba Kontroli ocenia nieokreślenie w projekcie Programu sposobu obliczania przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych. Powyższa nieprawidłowość nie miała jednak wpływu na skuteczność realizacji Programu oraz osiągnięcie docelowego efektu przedsięwzięć naprawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Programu naprawczego, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Miasta

Opis stanu
faktycznego

1.1. Kolegium RIO, uchwałą Nr VII/17/2015 z dnia 4 marca 2015 r., wezwało Gminę Nieszawa do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, o którym mowa w art. 240a ufp, oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania⁸.

Przyczyną powyższego wezwania był brak możliwości uchwalenia budżetu Miasta na 2015 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej⁹ zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych w zakresie wysokości IWZ.

(dowód: akta kontroli str. 190-191)

Program naprawczy został przyjęty przez Radę Miejską Nieszawa 27 kwietnia 2015 r. i przedłożony do RIO 5 maja 2015 r.¹⁰

(dowód: akta kontroli str. 192-259)

W okresie realizacji Programu, tj. w latach 2015 i 2016, budżety Miasta były uchwalone przez Radę Miejską Nieszawa, stosownie do art. 240a ust. 4 ufp, bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 260-375)

1.2. Bezpośrednimi przyczynami pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy Nieszawa oraz objęcia jej Programem naprawczym były w szczególności:

- 1) spadek dochodów podatkowych w wyniku likwidacji na terenie Gminy strategicznych podmiotów gospodarczych oraz niepodnoszenia w latach 2011-2014 stawek podatków lokalnych;
- 2) wzrost wydatków na utrzymanie oświaty¹¹, w tym liceum ogólnokształcącego, którego prowadzenie nie było zadaniem ustawowym Gminy;
- 3) wzrost w latach 2012-2014 wydatków na administrację publiczną, w tym na wynagrodzenia;

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 ufp 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 budżetu; dalej: „IWZ”.

⁸ Uchwała RIO nr VII/17/2015 z dnia 4 marca 2015 r. wpłynęła do Urzędu 11 marca 2015 r.

⁹ Tj. prognozy, o której mowa w art. 226 ufp; dalej: „WPF”.

¹⁰ Tj. odpowiednio 47 i 55 dni po otrzymaniu przez Urząd uchwały RIO wzywającej do opracowania i uchwalenia tego programu.

¹¹ Tj. wzrost wydatków wykonanych w Dziale 801 „Oświata i wychowanie” z kwoty 1 752, 7 tys. zł w 2009 r. do kwoty 2 186, 9 tys. zł w 2014 r.

- 4) wzrost od 2010 r. wydatków bieżących wyższy niż wzrost dochodów bieżących - ujemny wynik operacyjny, skutkujący brakiem środków na realizację zadań bieżących;
- 5) finansowanie kredytami i pożyczkami wydatków inwestycyjnych i części wydatków bieżących oraz związany z tym wzrost wydatków na obsługę zadłużenia;
- 6) nierzetelne planowanie budżetowe, polegające w szczególności na przeszacowaniu planowanych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 7-189, 205-217, 1244-1250)

Potrzeba naprawy finansów Gminy była sygnalizowana przez RIO już w 2011 r. W szczególności, w opracowanym przez RIO Raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa na dzień 30 czerwca 2011 r.¹² wskazano przyczyny trudnej sytuacji finansowej Gminy oraz zawarto zalecenie opracowania, a następnie wdrażania programu naprawy jej finansów.

W latach 2012-2014 w Gminie nie podejmowano skutecznych prób restrukturyzacji dochodów i wydatków budżetowych, a opracowany w Urzędzie projekt programu naprawczego z lipca 2012 r. nie został przyjęty. Działaniom naprawczym nie sprzyjało niefunkcjonowanie Rady Miejskiej w okresie od czerwca 2012 r. do grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-37, 38-183, 205-217, 1244-1250)

Budżety Miasta na lata 2013 i 2014 były ustalane przez RIO, stosownie do art. 240 ust. 3 ufp. Budżet na rok 2012 został przyjęty przez Radę Miasta 31 stycznia 2012 r.

Sprawozdania Burmistrza Nieszawy z wykonania powyższych budżetów były opiniowane przez RIO negatywnie. Uwagi i zastrzeżenia RIO dotyczyły m.in.:

- wykonania w latach 2013 i 2014 wydatków bieżących w kwotach wyższych od zrealizowanych dochodów bieżących o odpowiednio: 89,2 tys. zł i 31,4 tys. zł, tj. z naruszeniem art. 242 ust. 2 ufp. W 2012 r. realizację wydatków bieżących w kwocie wyższej o 79,8 tys. zł od wykonanych dochodów bieżących zrównoważono wolnymi środkami z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych;
- przekroczenia w latach 2012-2014 planowanych w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej wielkości wydatków budżetowych¹³ na łączne kwoty odpowiednio: 579,9 tys. zł, 220,1 tys. zł oraz 318,8 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt. 3 ufp;
- zaciągnięcia przez Burmistrza Nieszawy w 2013 r. zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym na kwotę 250 tys. zł w celu spłaty uprzednio zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zachowania płynności finansowej przez Miasto, bez upoważnienia¹⁴, tj. z naruszeniem art. 212 ust. 1 pkt. 6 ufp;
- powstania w latach 2013 i 2014 zobowiązań wymagalnych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt. 3 ufp oraz wskazywało na utratę płynności finansowej budżetu Miasta;

¹² Przyjętym uchwałą Nr XX/50/2011 Kolegium RIO z dnia 26 września 2011 r.

¹³ Tj. kwot planu po zmianach.

¹⁴ Uchwała budżetowa na 2013 r. nie zawierała upoważnień do zaciągania kredytów i pożyczek, ani limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek. W opinii RIO, stosownie do art. 89 ust. 2 ufp, uchwała Nr III-13/2010 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu miasta na 2010 r., na którą powoływał się Burmistrz, straciła moc wraz z upływem roku budżetowego 2010 i nie mogła stanowić podstawy do przedłużenia przez Burmistrza czasu obowiązywania umowy o kredyt w rachunku bieżącym do końca 2015 r.

- realizacji w latach 2012-2014 dochodów w kwotach niższych od planowanych¹⁵, o odpowiednio: 465,5 tys. zł (o 7,4%), 429,4 tys. zł (o 6,7%) i 1 130,8 tys. zł (o 12,78%), w szczególności zaś niewykonania zaplanowanych na 2012 r. dochodów majątkowych oraz realizacji tych dochodów w latach 2013 i 2014 na poziomie odpowiednio 56% i 49,7% planu.

(dowód: akta kontroli str. 38-183)

Uchwały Rady Miasta związane z realizacją Programu były podejmowane i realizowane z uwzględnieniem opinii RIO o projektach tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 192-194, 251-446, 773-847, 879-951)

1.3. Program naprawczy przyjęty przez Radę Miejską Nieszawa 27 kwietnia 2015 r. został 18 maja 2015 r. zaopiniowany przez RIO pozytywnie z zastrzeżeniami. Uwagi RIO dotyczyły nieuwzględnienia w prognozie finansowej na lata 2015-2025:

- skutków ewentualnego zwrotu środków, w przypadku nieterminowego zakończenia i rozliczenia realizowanej inwestycji pn. „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w mieście Nieszawa”, w całości finansowanej z budżetu Unii Europejskiej;
- ryzyka związanego z ewentualnym niepozyskaniem finansowania inwestycji niezbędnej dla funkcjonowania oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 251-259)

Program naprawczy został uchwalony na lata 2015-2016 i zawierał wszystkie ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 i 6 ufp oraz następujące elementy, wymagane ust. 3 tego przepisu:

- analizę stanu finansów Gminy, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 ufp;
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych.

W Programie nie określono sposobu obliczania ww. efektów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 195-249)

Ograniczenia wydatków inne niż wskazane w art. 240a ust. 5 i 6 ufp przyjęto w Programie w ramach poszczególnych przedsięwzięć naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 195-249)

Projekt przyjętego przez Radę Miejską Nieszawa i zaopiniowanego przez RIO Programu naprawczego został opracowany przez pracowników Urzędu. Nie nabywano usług obcych w związku ze sporządzeniem Programu oraz usług doradczych na etapie jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 192-194, 496, 263-317, 347-362, 377-433, 457-473)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przedłożonym do uchwalenia projekcie Programu nie określono sposobu obliczenia przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć

¹⁵ Według planu dochodów po zmianach.

naprawczych. Program nie zawierał więc w powyższym zakresie danych niezbędnych do ustalenia stopnia osiągnięcia tych efektów. Zgodnie z art. 240a ust. 3 pkt. 3 ufp, program postępowania naprawczego powinien zawierać m.in. przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 192-249)

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że w projekcie Programu nie określono sposobu obliczenia przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, ponieważ efekty te oraz metodyka ich ustalania miały charakter szacunkowy i opierały się o dane z wykonania budżetów w latach poprzedzających przyjęcie Programu. W wyjaśnieniach Burmistrz przedstawił wielkości efektów osiągniętych w wyniku realizacji poszczególnych działań oraz sposób ich obliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 569-577, 1254)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym zakresie. W Programie naprawczym nie określono sposobu obliczenia przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, jednak – w ocenie NIK – możliwe było ustalenie osiągnięcia docelowego efektu realizacji tych przedsięwzięć w postaci poprawy płynności finansowej Gminy oraz uzyskania zdolności do terminowego regulowania zobowiązań.

2. Realizacja zaplanowanych działań i stopień osiągnięcia efektów określonych w Programie naprawczym

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie przyjęto procedur wewnętrznych określających sposób monitorowania realizacji Programu i stopnia osiągnięcia jego efektów. Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że realizacja zadań w ramach Programu była monitorowana przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 496-567)

2.2. Przyjęty w Programie Plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich realizacji obejmował dwa główne obszary działań zmierzających do ograniczenia wydatków budżetowych oraz maksymalizacji wykonania dochodów.

W obszarze wydatków zaplanowano następujące działania i prognozowane w skali roku efekty (oszczędności) finansowe:

1. w zakresie wynagrodzeń osobowych:
 - likwidacja dwóch stanowisk urzędniczych – 65 tys. zł,
 - likwidacja stanowiska zastępcy burmistrza i utworzenie stanowiska sekretarza, oraz zmniejszenie o połowę etatu kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej – 114,6 tys. zł; regulacja wynagrodzeń pracowniczych oraz zatrudnienie pracowników w ramach robót publicznych w Urzędzie i jednostkach podległych – 69,3 tys. zł,
 - zamrożenie podwyżek płac we wszystkich jednostkach podległych Gminie. W Programie nie określono przewidywanego efektu finansowego tego przedsięwzięcia;

¹⁶ Wprowadzonym Zarządzeniami Burmistrza Miasta Nieszawa Nr 25/2015 z dnia 18 czerwca 2015 r., Nr 16/2016 z dnia 29 lutego 2016 r., Nr 37/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r., Nr 57/2016 z dnia 30 września 2016 r. i Nr 63/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.

2. w zakresie racjonalizacji wydatków:
 - rezygnacja z uczestnictwa Miasta w stowarzyszeniach i organizacjach,
 - weryfikacja wydatków na rozmowy telefoniczne i Internet,
 - rezygnacja z emisji audycji radiowych,
 - zaniechanie prenumeraty czasopism i pism branżowych,
 - ograniczenie lub łączenie wyjazdów służbowych,
 - zakup energii elektrycznej w ramach grupy zakupowej,
 - nieogrzewanie budynków Urzędu, zespołu szkół, biblioteki i stacji uzdatniania wody w czasie wolnym od pracy,
 - ograniczenie zakupów materiałów biurowych i eksploatacyjnych – 60 tys. zł¹⁷;
3. likwidacja wydatków związanych z promocją miasta – 5 tys. zł;
4. weryfikacja arkuszy organizacyjnych w jednostkach oświatowych (dostosowanie kosztów prowadzenia tych jednostek do wysokości otrzymywanej subwencji oświatowej¹⁸);
5. zmiana organu prowadzącego placówki oświatowe, tj. przekazanie Towarzystwu Salezjańskiemu gimnazjum i przedszkola samorządowego do prowadzenia z dniem 1 września 2016 r. – 200 tys. zł.

W Programie przyjęto, że oszczędności dotyczące wynagrodzeń i racjonalizacji wydatków będą widoczne i mierzalne w projekcie budżetu na 2016 r., z uwagi na konieczność uregulowania w 2015 r. zobowiązań z tytułu umów zawartych w latach poprzednich.

W obszarze dochodów zaplanowano następujące działania i ich efekty finansowe:

1. kontrola mienia komunalnego w zakresie jego prawidłowego prawnego użytkowania – 3 tys. zł;
2. aktualizacja opłat z tytułu najmu lub dzierżawy składników majątkowych – 12,3 tys. zł;
3. windykacja zaległości opłat i podatków lokalnych – 50 tys. zł;
4. kontrola zgodności deklaracji podatkowych ze stanem faktycznym – 10 tys. zł;
5. wprowadzenie zasady umarzania zaległości podatkowych tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. W Programie nie określono przewidywanego efektu finansowego przyjęcia ww. zasady;
6. wzrost podatków od nieruchomości począwszy od roku 2016 z tytułu budowy siłowni wiatrowych – 160 tys. zł;
7. analiza racjonalności stawek podatkowych, z uwzględnieniem możliwości zachowania ich na dotychczasowym poziomie¹⁹. W Programie nie określono przewidywanego efektu finansowego powyższego przedsięwzięcia.

¹⁷ Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że kwota 60 tys. zł odnosiła się do zadania w zakresie racjonalizacji wydatków, obejmującego także likwidację wydatków związanych z promocją Miasta oraz weryfikację arkuszy organizacyjnych w jednostkach oświatowych.

¹⁸ W Programie określono, że: „otrzymywana przez Gminę subwencja oświatowa nie pokrywała i nie pokrywa kosztów wynagrodzeń nauczycieli, stąd też potrzeba optymalizacji ilości uczniów w poszczególnych klasach.”

¹⁹ W przypadku tego działania określono, że stawki podatkowe obowiązujące na terenie Gminy, w zestawieniu z gminami ościennymi pozostają na bardzo wysokim poziomie. Z uwagi na skalę bezrobocia i zubożenia społeczeństwa uwzględniono możliwość zachowania ich na dotychczasowym poziomie. Podwyższenie stawek podatkowych mogłoby grozić pomniejszeniem dochodów z tego tytułu z powodu powstawania zaległości lub zwiększenia liczby podań o umorzenie podatku z powodu trudnej sytuacji finansowej.

W Programie określono, że docelowym efektem powyższych działań miała być zdecydowana poprawa płynności finansowej Gminy i umożliwienie jej realizacji zadań ustawowych z uwzględnieniem terminowej spłaty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 197-249)

Ponadto w Programie określono planowane przedsięwzięcia w zakresie:

- dokończenia projektu pn. „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w mieście Nieszawa” - budowa masztu i montaż infrastruktury wraz z uruchomieniem dostawy sygnału;
- zawarcia ze Starostwem Powiatowym w Aleksandrowie Kujawskim porozumienia w sprawie dofinansowania w 2015 r. kwotą 80 tys. zł utrzymywanej przez Miasto przeprawy promowej przez Wisłę w ciągu drogi powiatowej nr 2049C;
- modernizacji oczyszczalni ścieków lub budowy nowej. Termin realizacji zadania, planowany na lata 2016-2017, uzależniono od możliwości pozyskania finansowania ze środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 229-231)

Przyjęty w Programie harmonogram wprowadzania działań naprawczych w zakresie ograniczania wydatków oraz maksymalizacji dochodów przewidywał ich realizację w latach 2015-2016.

(dowód: akta kontroli str. 220)

Według podanego przez Burmistrza w wyjaśnieniach sposobu obliczenia osiągniętych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wielkości i stopień osiągnięcia tych efektów przedstawiały się następująco:

I. W obszarze wydatków:

1. w zakresie wynagrodzeń osobowych:

- likwidacja trzech stanowisk urzędniczych – oszczędności w latach 2015 i 2016 wyniosły odpowiednio: 62,9 tys. zł (96,7%) i 84,5 tys. zł (130%),
- likwidacja stanowiska zastępcy burmistrza i utworzenie stanowiska sekretarza, oraz zmniejszenie do 1/2 etatu kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej – oszczędności w kwocie 144,8 tys. zł (126,3%),
- regulacja wynagrodzeń oraz zatrudnienie pracowników w ramach robót publicznych – oszczędności wyniosły łącznie 134,4 tys. zł (193,9%). Ponadto, dokonano nieplanowanego w Programie zmniejszenia wynagrodzeń na stanowiskach kierowników jednostek podległych Gminie²⁰, uzyskując oszczędności w skali roku w kwocie łącznie 22,3 tys. zł²¹;
- zamrożenie w okresie realizacji Programu podwyżek płac w jednostkach podległych Gminie – według szacunków Urzędu oszczędności wynosiły od 60,7 tys. zł do 91,1 tys. zł w skali roku;

2. racjonalizacja pozostałych wydatków, w tym likwidacja wydatków na promocję Miasta oraz weryfikacja arkuszy organizacyjnych w jednostkach oświatowych – oszczędności w łącznej kwocie ok. 60 tys. zł (ok. 100%);

3. zmiana organu prowadzącego placówki oświatowe. Przewidywane oszczędności miały wynieść 200 tys. zł. Zadania nie zrealizowano z powodu wycofania się Towarzystwa Salezjańskiego z zamiaru prowadzenia ww. placówek, z uwagi na nieopłacalność zadania (zbyt małą liczbę uczniów).

²⁰ Na stanowisku kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nieszawie oraz dyrektora Zespołu Szkół w Nieszawie.

²¹ Tj. 44,6 tys. zł w okresie objętym kontrolą.

W obszarze dochodów:

1. kontrola mienia komunalnego w zakresie jego prawidłowego prawnego użytkowania - naliczenie w latach 2015-2016 opłat z tytułu dzierżawy tego mienia²² na kwotę łącznie 15,5 tys. zł (101,3%),
2. windykacja zaległych opłat i podatków lokalnych w kwocie łącznej 70 tys. zł (140%), naliczenie podatków za lata poprzednie - 300,5 tys. zł oraz umorzenie zaległości w kwocie łącznie 185,9 tys. zł²³,
3. wzrost w latach 2015-2017 wpływów z podatku od nieruchomości, w związku z budową siłowni wiatrowych, w kwotach odpowiednio: 164,8 tys. zł (103%), 303,8 tys. zł (189,8%) i 849,4 tys. zł (530,8%),
4. pozostawienie w latach 2015-2016 stawek podatków lokalnych na niezmiennym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 263-317, 377-433, 570-721, 1096-1242)

W wyniku realizacji Programu osiągnięto planowaną docelowo poprawę płynności finansowej Gminy oraz możliwość terminowego regulowania zobowiązań. Nadwyżka zrealizowanych dochodów nad wydatkami Miasta wynosiła na koniec lat 2015 i 2016 odpowiednio: 201,3 tys. zł i 285,4 tys. zł i była wyższa od nadwyżki z roku 2014 o odpowiednio 123,7% (111,3 tys. zł) i 217,1% (195,4 tys. zł). Na koniec 2015 i 2016 r. kwota długu wynosiła odpowiednio 1 383,2 tys. zł i 1 194 tys. zł, co w porównaniu z zadłużeniem z 2014 r. (w kwocie 1 905,7 tys. zł) stanowiło spadek o odpowiednio 27,4% (522,5 tys. zł) i 37,3% (711,7 tys. zł). Na koniec lat 2015 i 2016 nie wystąpiły także zobowiązania wymagalne.

Z powyższego wynikało, że realizacja przyjętych w Programie działań, dotyczących ograniczenia wydatków i zwiększenia dochodów, przyniosła zakładany efekt w terminie przewidzianym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 263-317, 330-365, 377-433, 442-477)

W przypadku pozostałych przedsięwzięć określonych w Programie:

- w 2016 r. zakończono projekt pn. „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w mieście Nieszawa”;
- w latach 2015-2016 otrzymano od powiatów aleksandrowskiego, toruńskiego i lipnowskiego dotacje na utrzymanie przeprawy promowej przez Wisłę w kwocie łącznie 190 tys. zł, tj. o 237,5% wyższej od zakładanej;
- w 2016 r., w ramach zadania pn. „Unormowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy miejskiej Nieszawa”, opracowano dokumentację techniczną przebudowy oczyszczalni ścieków oraz dokonano modernizacji procesu jej sterowania za kwotę łącznie 126 tys. zł. W 2017 r. na realizację powyższego zadania otrzymano z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Toruniu promesę udzielenia dotacji w wysokości 2 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 263-317, 377-433, 722-772, 844-847)

2.3. W okresie objętym Programem naprawczym Gmina przestrzegała ograniczeń określonych w art. 240a ust. 5 ufp, tj. m.in.:

- nie podejmowano nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;

²² Tj. mienia komunalnego użytkowanego w latach poprzednich nieodpłatnie.

²³ Zaległości umorzono na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.), tj. ze względu na ważny interes podatnika (trudną sytuację życiową).

- nie udzielano pomocy finansowej w formie poręczeń, gwarancji i pożyczek innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- nie utworzono funduszu sołeckiego, a tym samym nie wyodrębniono w budżecie Gminy środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 263-325, 347-362, 377-441, 457-473, 848-970)

W Programie zawarto informację, że zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 6 ufp ogranicza się realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. W okresie objętym Programem Gmina ograniczyła wydatki m.in. na:

- oświatę i wychowanie z 2 186,9 tys. zł w 2014 r. do kwoty 2 082,1 tys. zł w 2016 r.;
- kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (zmniejszenie dotacji podmiotowej na działalność biblioteki) z 70,9 tys. zł w 2014 r. do kwoty 39,8 tys. zł w 2016 r.;
- pomoc materialną dla uczniów z 52,2 tys. zł w 2014 r. do 34,2 tys. zł w 2016 r.;
- bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (ochotnicze straże pożarne) z kwoty 44,9 tys. zł w 2014 r. do kwoty 43,9 tys. zł w 2016 r.

Wszystkie zadania realizowane ze środków własnych w latach 2015-2016 były realizowane przed przyjęciem Programu naprawczego, jak również w trakcie jego obowiązywania. Nie było przypadków wyeliminowania takich wydatków w trakcie wdrażania Programu.

Wydatki w rozdz. 75023²⁴ § 4300²⁵ w latach 2015-2016 wyniosły odpowiednio: 112 355,54 zł i 94 003,96 zł. Badanie 10 dowodów księgowych²⁶ pod kątem obligatoryjności poniesionych wydatków wykazało, że wydatki były niezbędne do realizacji zadań Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 197-249, 349-350, 461, 971-1018, 1093-1094)

Wynagrodzenie osób zajmujących stanowisko burmistrza i byłego zastępcy burmistrza w 2016 r., zgodnie z art. 240a ust. 6 ufp, nie przekroczyło wysokości wydatków z tego tytułu z roku 2014.

W 2014 r. łączne wydatki na wynagrodzenie Burmistrza, byłego Burmistrza oraz zastępcy Burmistrza wyniosły brutto 219,9 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenie Burmistrza w 2016 r. oraz odprawę byłego zastępcy Burmistrza wyniosły łącznie 151,8 tys. zł. Stanowiło to 69,0% wydatków z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie Programu.

W 2015 r. łączne wydatki na wynagrodzenie Burmistrza, zastępcy Burmistrza oraz byłego Burmistrza wyniosły 249,2 tys. zł i były wyższe o 29,3 tys. zł (13,3%) od wydatków na wynagrodzenia z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie Programu. Wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny oraz specjalny były na poziomie z roku 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1092)

W 2015 i 2016 r. wysokość wydatków na diety radnych wyniosła odpowiednio 35,4 tys. zł i 36,3 tys. zł, co stanowiło 7,3 tys. zł i 8,2 tys. zł więcej niż wydatki poniesione na ten cel w roku poprzedzającym podjęcie uchwały w sprawie

²⁴ Urzędy gmin.

²⁵ Zakup usług pozostałych.

²⁶ Po pięć z roku 2015 i 2016.

Programu (28,1 tys. zł). Stawki na diety radnych ustalone były na poziomie z roku 2014 i w takiej wysokości wypłacone.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1038)

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną wzrostu w 2015 i 2016 r. wydatków na diety radnych w stosunku do 2014 r. był fakt nieodbywania się posiedzeń Rady Miejskiej Nieszawa od sierpnia 2012 r. do końca 2014 r. Przyczyną wzrostu w 2015 r. wydatków na wynagrodzenie Burmistrza, zastępcy Burmistrza oraz byłego Burmistrza w stosunku do 2014 r. była konieczność wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy oraz odpraw dla ustępującego Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 1021, 1039-1064, 1085-1092)

2.4. W Programie nie określono innych ograniczeń, o których mowa w art. 240a ust. 7 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 195-249)

2.5. Relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty w 2015 r. rat kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek w stosunku do planowanych dochodów wynosiła 2,86%, przy dopuszczalnej wysokości tej relacji, obliczonej zgodnie z art. 243-244 ufp na poziomie 2,86%. W 2016 r.²⁷ wskaźnik planowanej łącznej kwoty zobowiązań wynosił 2,83%, a dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosił 2,56%. Z uwagi na powyższe, w latach 2015-2016 nie została zachowana relacja wynikająca z art. 243-244 ufp, a Rada Miejska Nieszawy przyjęła Program naprawczy.

(dowód: akta kontroli str. 260-262, 773-803)

W oparciu o WPF na 2016 r.²⁸ dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań wyniósł 2,64%, a planowany 2,76%. Gmina Nieszawa realizując Program mogła uchwalić WPF oraz budżet Gminy na 2016 r. bez zachowania relacji określonej w art. 242-244 ufp, przy czym niezachowanie relacji mogło dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia Programu.

(dowód: akta kontroli str. 327-329, 804-819)

Realizacja Programu była skuteczna i przyniosła efekty w postaci poprawy IWZ i relacji określonych w art. 242 ufp, o czym świadczy wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań w 2017 r. w wysokości 2,02%, przy dopuszczalnym poziomie 3,91%. Wpływ na poprawę ww. wskaźnika miało zmniejszenie wydatków i zwiększenie dochodów Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 492-494, 820-842)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości:

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie. Zwiększenie dochodów Gminy oraz ograniczenie wydatków w okresie realizacji Programu doprowadziło do poprawy wskaźnika planowanej łącznej kwoty zobowiązań.

²⁷ W oparciu o zarządzenie Nr 30/2015 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 14 lipca 2015 r. zmieniające Uchwałę Nr VII-47/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2025.

²⁸ Zarządzenie Nr 8/2016 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany Uchwały XII-84/2015 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2016.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK²⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia lipca 2017 r.

Kontrolerzy:

Lucyna Cierzniakowska-Morzyńska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
Podpis

Andrzej Grzymysławski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

²⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), dalej: „ustawa o NIK”.