

P. Scharbowski
MŁ

Urząd Miejski w Łomży
Centrum Obsługi Mieszkańców
WPŁYNĘŁO
2012 -12- 14
Nr 26554
Podpis *[Signature]*

UCHWAŁA Nr IV-00310-15/12
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2012 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2013 oraz
możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez Miasto Łomża

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113), art. 238, art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 5/11 z dnia 3 października 2011 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

- Dariusz Renczyński - przewodniczący
- Bogusław Dębski - członek
- Aleksander Piszczatowski - członek

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniem

projekt uchwały budżetowej Miasta Łomża na rok 2013 oraz możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego przez Miasto Łomża w tym projekcie uchwały.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o zarządzenie Nr 283/12 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie projektu budżetu Miasta Łomży na rok 2013 wraz z załącznikami i objaśnieniami (data wpływu do RIO: 16.11.2012 r.), z uwzględnieniem postanowień zarządzenia Nr 282/12 Prezydenta Miasta z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2013-2024.

Skład Orzekający zaznacza, że opiniowany projekt uchwały Rady Miejskiej w sprawie budżetu miasta Łomży na 2013 rok został dołączony do zarządzenia Prezydenta Miasta Nr 283/12 bez formalnego powiązania, natomiast załączniki, które wymienia projekt uchwały, zostały oznaczone jako załączniki do zarządzenia Prezydenta Miasta (zarządzenie to zawiera postanowienia przynależne projektowi uchwały budżetowej organu stanowiącego). Skład Orzekający przyjął zatem, że załączniki do zarządzenia stanowią odpowiednie załączniki do projektu uchwały budżetowej.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej został opracowany, co do zasady, z uwzględnieniem wymogów prawnych określonych przepisami art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 222, art. 235, art. 236 ustawy o finansach publicznych oraz przepisami uchwały Nr 239/XXIX/12 Rady Miejskiej Łomży z dnia 30 października 2012 r. w sprawie określenia procedury opracowania i uchwalania budżetu miasta oraz rodzaju i szczegółowości

materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. W odniesieniu do formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wskazuje jednak, że:

a) elementem uchwały budżetowej nie powinien być plan dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (załącznik nr 7), m.in. z powodu, iż dochody te nie stanowią dochodów budżetu Miasta. Uchwała budżetowa nie powinna też zawierać wykazu limitów na wieloletnie programy inwestycyjne (załącznik nr 5), ponieważ wykaz przedsięwzięć stanowi element uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej;

b) zawarta w niektórych załącznikach szczegółowość danych planistycznych nie znajduje uzasadnienia w postanowieniach § 5 przywołanej uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej:

- w załącznikach nr 1 i nr 2, określających szczegółowe plany dochodów i wydatków budżetu, wystąpiły przypadki kilkukrotnego wyszczególnienia tego samego paragrafu dochodów lub wydatków w danym dziele i rozdziale klasyfikacyjnym (np. po stronie dochodów w dziale 600, rozdz. 60015 ujęto dwukrotnie par. 6207 opisując dodatkowo powiązanie z zadaniem, które z tych dochodów ma być finansowane; po stronie wydatków w dziele 600, rozdz. 6015 ujęto trzykrotnie par. 6050 oraz dwukrotnie par. 6057 specyfikując zadania inwestycyjne – w tym przypadku dane te dodatkowo stanowią powielenie kwot zawartych w załączniku nr 4 określającym planowane na 2013 rok wydatki majątkowe). Zgodnie z przepisami uchwały Rady, plany dochodów i wydatków powinny być sporządzone w szczególności do paragrafów klasyfikacji budżetowej,

- sporządzono niemające uzasadnienia w postanowieniach uchwały Rady załączniki nr 2a i nr 2b określające wydatki (kwoty dotacji) na szkoły i placówki prowadzone przez podmioty inne niż Miasto oraz wydatki (wraz ze źródłami ich finansowania) na szkoły i placówki, dla których Miasto jest organem prowadzącym. Kwoty ujęte w załączniku nr 2a zostały powtórzone następnie w załączniku nr 8a, specyfikującym dotacje dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Dane z tych załączników mogły być ewentualnie zawarte w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej w części dotyczącej wydatków zaplanowanych na realizację zadań oświatowych.

Ponadto w załączniku nr 2, określającym plan wydatków m.in. z wyodrębnieniem rodzajów realizowanych zadań, zawarto kol. 8 o nazwie „wydatki z budżetu miasta”. Jak należy wnioskować, kol. ta powinna być oznaczona jako „wydatki na zadania własne”.

W kwestii zawartości projektu uchwały budżetowej w aspekcie merytorycznym Skład Orzekający zauważa, że:

a) w projekcie budżetu przyjęto plan dochodów i wydatków związanych z gospodarowaniem przez Miasto odpadami komunalnymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391). W świetle postanowień art. 6r ust. 2 tej ustawy w zw. z art. 42 ust. 2 i art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych właściwe jest, aby postanowienia w kwestii przeznaczenia dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami zostały zawarte w części normatywnej uchwały

budżetowej. Ponadto dochody z opłat za gospodarowanie odpadami zostały przyjęte w par. 0690 „Wpływy z różnych opłat”. Stosownie do postanowień załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków... (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.) właściwym dla tych dochodów jest par. 0490 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”;

b) dochody w rozdz. 71035 „Cmentarze”, w par. 2020 „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej” zarachowano w załączniku nr 1 jako dochody związane z realizacją zadań w drodze porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego (kol.10). D tego rodzaju zadań zarachowano też w załączniku nr 2 planowane do poniesienia z pozyskanej dotacji wydatki (kol. 9). Stanowi to uchybienie w świetle art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy;

c) w załączniku nr 8, zawierającym zestawienie kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, nie ujęto kwoty 21 136 zł dotacji sklasyfikowanej w rozdz. 75020, par. 2320 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”.

Z przedłożonego projektu uchwały wynika, że Miasto Łomża planuje na 2013 rok deficyt budżetu w kwocie 24 333 000 zł, który ma być pokryty przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek długoterminowych, tj. ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Łączna kwota planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek wynosi 46 143 431 zł, z uwagi iż przychody te, na sumę 21 810 431 zł, mają być również przeznaczone na rozchody budżetu tytułem spłaty wcześniej zaciągniętego długu publicznego (plan rozchodów 21 810 431 zł).

Planowana na koniec 2013 roku relacja kwoty długu do planowanych na ten rok dochodów, stanowiąca ok. 38% (z uwzględnieniem stosownych wyłączeń) pozostaje poniżej granicznej wartości dopuszczalnego zadłużenia, wynoszącej 60% na podstawie art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (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 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.). Również relacja spłaty długu wraz z odsetkami do planowanych w 2013 roku dochodów, wynosząca z uwzględnieniem stosownych wyłączeń ok. 9,7%, nie narusza dopuszczalnego wskaźnika 15%, określonego w obowiązujących w tym okresie przepisach art. 169 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Według wartości określonych w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2013-2024 zaciągnięcie w 2013 roku kredytów i pożyczek, w tym na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, nie spowoduje naruszenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w roku 2014 i latach kolejnych objętych Prognozą.

Skład Orzekający, uwzględniając treść opinii o przedłożonym projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta na lata 2013-2024 (uchwała Składu Orzekającego Nr IV-00311-15/12 z dnia 12 grudnia 2012 r.), podkreśla jednak, że Prognoza Finansowa zawiera nieprawidłowo określone wartości dotyczące kwoty długu oraz sposobu jego sfinansowania w przyjętej perspektywie czasowej, co również może rzutować na prawidłowość określonej dla poszczególnych lat relacji, o której mowa w art. 243 ustawy. Będąca przedmiotem opiniowania możliwość sfinansowania deficytu poprzez zaciąganie tytułów dłużnych powinna bowiem być rozpatrywana, zdaniem Składu Orzekającego, nie tylko pod kątem formalnej poprawności przyjęcia przychodów tego rodzaju w budżecie danego roku budżetowego, lecz również z uwzględnieniem skutków jakie zaciągnięcie długu publicznego celem finansowania deficytu danego roku wywrze na prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej w kolejnych latach. W tym kontekście wskazania wymaga, że zaciągnięcie kredytów w planowanej na 2013 rok wysokości, w tym na pokrycie deficytu, spowoduje wzrost rozchodów i wydatków z tytułu odsetek w kolejnych latach, a tym samym wzrost wskaźników obsługi długu, które nie mogą być wyższe od maksymalnych dopuszczalnych wskaźników spłat długu w poszczególnych latach. Wobec nieprawidłowo określonych wartości związanych z finansowaniem długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia Skład Orzekający nie może wskazać jednoznacznie na możliwość sfinansowania przedstawionego deficytu. Tym samym zastrzega, iż Prezydent Miasta winien przedłożyć organowi stanowiącemu do uchwalenia Wieloletnią Prognozę Finansową określającą spłatę całości długu publicznego w przyjętej perspektywie czasowej, mając przy tym na uwadze zachowanie spełnienia relacji z art. 243 ustawy we wszystkich latach objętych prognozą, począwszy od roku 2014.

Biorąc pod uwagę, iż określenie wyniku budżetu – kwoty deficytu i źródła jego sfinansowania jest istotnym elementem uchwały budżetowej, Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Dariusz Renczyński