

UCHWAŁA Nr 330/W/05

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 roku

w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie budżetu na 2006 rok wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodnicząca: - Bożena Zych
Członkowie: - Teresa Gołębiewska
- Bożenna Piotrowska

uchwała, co następuje:

§ 1

1. Przedstawia opinię o przedłożonym w dniu 15 listopada 2005 roku projekcie budżetu Województwa Mazowieckiego na 2006 rok wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego.
2. Opinia stanowi integralną część uchwały.

§ 2

Od uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Opinia

Przedkładając do zaopiniowania w dniu 15 listopada 2005 roku projekt budżetu Województwa Mazowieckiego na 2006 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami Zarząd Województwa Mazowieckiego wypełnił obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), a także art. 121 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 roku Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Skład Orzekający dokonał analizy i oceny w/w materiałów z punktu widzenia wzajemnej zgodności oraz wypełnienia dyspozycji określonych w przepisach prawa stwierdzając, co następuje:

1. Projekt skonstruowany został w oparciu o wymogi określone przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w uchwale Nr VI/18/99 z dnia 22 lutego 1999 roku w sprawie trybu prac nad uchwalaniem budżetu.
2. Zakres informacyjny i szczegółowość projektu uchwały budżetowej wypełnia wymogi określone w art. 124 cytowanej ustawy o finansach publicznych.
3. Odnośnie upoważnień zaproponowanych w § 21 projektu uchwały budżetowej, Skład stwierdza, iż:

- W § 21 pkt 3 zaproponowano upoważnienie dla Zarządu Województwa do cyt.: „dokonywania przeniesień wydatków inwestycyjnych między paragrafami w ramach rozdziału oraz między rozdziałami w ramach działu w zakresie zatwierdzonego zadania inwestycyjnego, a także dokonywania przeniesień wydatków inwestycyjnych między poszczególnymi zadaniami w ramach działu, z wyjątkiem wydatków na realizację wieloletnich programów inwestycyjnych”.

Zatem możliwość korzystania z upoważnienia uzależniono od zatwierdzenia zadania inwestycyjnego, nie określając jednocześnie przez kogo zadanie winno być zatwierdzone.

Zdaniem Składu Orzekającego, zamieszczając powyższe upoważnienie w uchwale budżetowej należałoby określić przez kogo winno być zatwierdzone zadanie inwestycyjne, co pozwoli uniknąć tzw. luzu interpretacyjnego;

- W § 21 pkt 8 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Zarządu Województwa do cyt.: „zaciągania zobowiązań z tytułu umów wieloletnich skutkujących powstaniem w roku budżetowym zobowiązań do łącznej kwoty 10.000.000 zł obciążających budżet roku następnego lub budżety 2 następnych lat, w przypadku gdy umowy te niezbędne są do zapewnienia ciągłości działania jednostek budżetowych Województwa Mazowieckiego, z możliwością udzielania upoważnień w tym zakresie kierownikom tych jednostek, zgodnie z załącznikiem Nr 13 do uchwały”.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe upoważnienie jest sprzeczne z prawem, tj. art. 132 i art. 29 ust. 6 cyt. ustawy o finansach publicznych.

W myśl art. 132 cytowanej ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągnąć zobowiązania pieniężne do wysokości kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Powyższy przepis dotyczy zaciągania zobowiązań pieniężnych przez samorządowe jednostki budżetowe w toku realizacji ich planu finansowego i jest konsekwencją zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych określonej w art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wpłaty płatnika.

Zdaniem Składu Orzekającego w/w przepisy zakazują zaciągania zobowiązań pieniężnych przez kierowników samorządowych jednostek budżetowych powyżej kwot wynikających z planu finansowego jednostki na dany rok budżetowy, które to zobowiązania skutkowałyby obciążeniem budżetu j.s.t. w następnych latach budżetowych. Powyższe wynika z tego, iż gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego oparta jest na budżecie tej jednostki, uchwalanym na rok budżetowy, w tym gospodarka finansowa samorządowej jednostki budżetowej oparta na jej planie finansowym stanowi część budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 1 i art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Skoro zatem w/w przepisy nie pozwalają na zaciąganie w roku budżetowym zobowiązań powyżej kwot wynikających z budżetu j.s.t., to Sejmik Województwa Mazowieckiego nie jest upoważniony do udzielenia Zarządowi Województwa upoważnienia do zaciągania zobowiązań przekraczających kwoty zaplanowane w budżecie Województwa na dany rok budżetowy z możliwością udzielania przez Zarząd upoważnień w tym zakresie kierownikom jednostek budżetowych Województwa Mazowieckiego. Należy mieć przy tym na uwadze, iż cyt. ustawa o samorządzie województwa nie stanowi kompetencji dla organu stanowiącego województwa do udzielenia organowi wykonawczemu upoważnienia zaproponowanego w § 21 pkt 8 projektu uchwały budżetowej.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż w załączniku Nr 13 pt. „Wykaz wydatków wieloletnich jednostek budżetowych Województwa Mazowieckiego związanych z bieżącym funkcjonowaniem tych jednostek”, który to przywołany jest w § 21 pkt 8 projektu uchwały budżetowej, określono łącznie kwoty zobowiązań na 2007 i 2008 r. w poszczególnych jednostkach, a w przypadku jednostek: Urząd Marszałkowski i Wojewódzki Urząd Pracy – tytuł zobowiązania określono bardzo ogólnie;

- W § 21 pkt 10 projektu uchwały budżetowej zaproponowano upoważnienie dla Zarządu Województwa do cyt.: „upoważnienia kierowników jednostek organizacyjnych województwa do dokonywania zmian w palnie wydatków jednostki w ramach tego samego rozdziału klasyfikacji budżetowej, z wyjątkiem zmian wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatków majątkowych”.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe upoważnienie zostało sformułowane dość ogólnie. Należy jednak zaznaczyć, iż może ono dotyczyć tylko jednostek organizacyjnych prowadzonych w formie jednostek budżetowych, gdyż w myśl § 37 rozporządzenia Ministra Finansów dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190) kierownicy zakładów budżetowych mogą dokonywać zmian w planie finansowym zakładu budżetowego, budżetowego ciągu roku budżetowego w przypadku i pod warunkami określonymi w art. 19 ust. 13 cyt. ustawy o finansach publicznych. Natomiast na mocy § 47 ust. 1 cyt. rozporządzenia kierownik gospodarstwa pomocniczego – w zakresie upoważnienia udzielonego przez kierownika jednostki budżetowej – może dokonać zmian w planie finansowym gospodarstwa pomocniczego w przypadku i pod warunkami określonymi w art. 20 ust. 12 cyt. ustawy o finansach publicznych. Inne zmiany planu finansowego mogą być dokonywane przez kierownika jednostki budżetowej, tylko po uprzednim wprowadzeniu zmian w budżecie państwa lub budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego Skład proponuje, aby w uchwale budżetowej ograniczyć zakres upoważnienia zawartego w § 21 pkt 10 projektu do tych jednostek organizacyjnych, które prowadzą gospodarkę finansową w formie jednostek budżetowych.

4. Projekt uchwały budżetowej określa dochody budżetu Województwa w wysokości 1.811.436.410 zł oraz wydatki budżetu w kwocie 2.195.768.453 zł. Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosi 384.332.043 zł i stanowi deficyt budżetu.

W załączniku Nr 3 do projektu uchwały budżetowej przedstawiono łącznie źródła finansowania deficytu oraz źródła spłaty pożyczek, co w sumie daje kwotę 537.540.641 zł. Zaproponowane źródła finansowania deficytu są zgodne z art. 112 ust.2 cyt. ustawy o finansach publicznych.

Relacja deficytu do dochodów budżetu wynosi 21,2%, podczas gdy zgodnie z art. 45 ust. 1 lit. b cyt. ustawy o finansach publicznych, relacja deficytu jednostki samorządu terytorialnego do dochodów tej jednostki na 2006 r. nie może przekraczać 20%. Stosownie jednak do art. 45 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy o finansach publicznych powyższych ograniczeń nie stosuje się do kwot deficytu jednostki sfinansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także sfinansowanych emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej. Zatem zaplanowany deficyt nie narusza procedur ostrożnościowych wynikających z art. 45 cyt. ustawy o finansach publicznych.

5. Proponowana w uchwale budżetowej kwota rezerwy ogólnej 18.693.000 zł stanowi ok. 0,85% planowanych wydatków budżetu i nie przekracza limitu określonego w art.

116 ust. 4 cytowanej ustawy o finansach publicznych, tj. 1% wydatków budżetu. Również suma rezerw celowych w kwocie 103.090.000 zł nie przekracza limitu określonego w art. 116 ust. 3 tejże ustawy, tj. 5% wydatków.

6. Do projektu uchwały budżetowej załączono „prognozę długu Województwa na dzień 31 grudnia 2006 r. i lata następne” (załącznik Nr 4), wg której przewidywany dług Województwa na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniesie 244.763.796 zł, tj. 13,5% planowanych dochodów Województwa, co oznacza, że nie przekroczy górnej granicy, o której mowa w art. 114 cyt. ustawy o finansach publicznych (60% dochodów jednostki w tym roku budżetowym).

Wg przedłożonej prognozy długu przewidziane do spłaty w 2006 r. zobowiązania z tytułu rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami i potencjalne spłaty wynikające z udzielonych poręczeń wyniosą 176.508.598 zł, co stanowić będzie 9,7% dochodów budżetu Województwa.

7. Do projektu uchwały budżetowej załączono „wieloletni program inwestycyjny Samorządu Województwa Mazowieckiego na lata 2005-2008” (załącznik Nr 20). Skład Orzekający zauważa rozbieżności pomiędzy załącznikiem Nr 5 pt. „Projekt planu wydatków majątkowych na 2006 rok” a WPI, tj.:

- W WPI w programie III. Ochrona środowiska pod poz. 4- „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w bezpośrednim otoczeniu zbiornika wodnego Dominiów” ujęto nakłady finansowe na 2006 r. w kwocie 5.520,00 tys. zł, w tym:

- fundusze strukturalne – 3.136,50 tys. zł,
- środki własne budżetu Województwa – 220,50 tys. zł,
- inne źródła – 2.163,00 tys. zł.

Natomiast w załączniku Nr 5 pt. „Projekt planu wydatków majątkowych na 2006 rok” (dział 010, rozdz. 01008, poz. 3) na ww. zadanie przewidziano wydatki na 2006 r. w kwocie 5.520.000 zł, w tym:

- środki własne – 4.695.000 zł,
- dotacje od gmin – 825.000 zł;

- W WPI w programie III. Ochrona środowiska pod poz. 5-28 ujęto zadania, które nie występują w projekcie planu wydatków majątkowych Województwa Mazowieckiego na 2006 rok (załącznik Nr 5), mimo że wg zapisów w WPI zadania te będą finansowane z budżetu Województwa, o czym świadczą zapisane na 2006 r. wydatki w kolumnie 38 „budżet województwa /do ujęcia w budżecie wojew./”.

Powyższe jest sprzeczne z :


- art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 124 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy o finansach publicznych, w myśl których w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego określa się m.in. wydatki budżetu z wyodrębnieniem wydatków majątkowych oraz wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów - gdyż w budżecie Województwa na 2006 rok nie zaplanowano wydatków na zadania inwestycyjne zapisane w WPI pod

poz. 5-28, mimo że w WPI ujęto wydatki z budżetu Województwa na 2006 rok na te zadania w kwocie 30.405,18 tys. zł,

- art. 61 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie województwa, w myśl którego podstawą samodzielnej gospodarki finansowej województwa jest budżet województwa - gdyż w budżecie województwa nie zaplanowano wydatków na ww. zadania ujęte w WPI i przewidziane do realizacji na 2006 rok,

8. Zastosowana klasyfikacja dochodów i wydatków jest zgodna z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 209, poz. 2132 z późn. zm.).
9. Przy projekcie uchwały budżetowej przedłożono informację o stanie mienia komunalnego, o której mowa w art. 120 cytowanej ustawy o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdza, że przedłożony projekt uchwały budżetowej po uwzględnieniu w/w uwag i propozycji może stanowić dobrą podstawę do dalszych prac nad uchwaleniem budżetu Województwa Mazowieckiego na 2006 rok.


PRZEWODNICZĄCA
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
mgr Bożena Zych

7