

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

Uchwała Nr 4/220/2011

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 lutego 2011 r.

W P Ł Y N E L O	
Kancelaria ZKG	
data	04.03.2011
liczba załączników	
podpis	<i>Gen</i>
znak	

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 3 z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza, że

uchwała Nr II/7/2011 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” z dnia 28 stycznia 2011 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej prognozy Finansowej na lata 2011-2014, została podjęta z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 lutego 2011 roku Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” powołując się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych uchwaliła Wieloletnią prognozę Finansową na lata 2011-2014.

Regionalna Izba Obrachunkowa zawiadomiła przedstawiciela Związku o badaniu w dniu 23.02.2011r. uchwały Nr II/7/2011 z dnia 28 stycznia 2011r.

Na posiedzenie Kolegium w dniu 23.02.2011 r. stawiła się Skarbnik Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” p. Jadwiga Strycharczyk. Wyjaśniła, iż w latach 2011-2014 Związek będzie dysponował wolnymi środkami w kwocie wskazanej w załączniku nr 6. Co do realności planowanych dochodów i wydatków w latach 2011-2014 podała, iż realność ich została zaplanowana o przewidywane wpływy za składowanie odpadów.

Wieloletnia prognoza finansowa Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” została przedstawiona w załączniku nr 1 i nr 2. Obejmuje ona lata 2011-2014.

Objaśnienia przyjętych wartości zostały ujęte w załączniku nr 3 a programy, projekty i zadania majątkowe w załączniku nr 4 do uchwały Zgromadzenia Związku. Umowy, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Związku przedstawiono w załączniku nr 5. Informacja o relacji kształtowania się długu, o której

04.03.2011
określono
po analizie -
Wojciech
04.03.2011

mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2011-2017, została przedstawiona w załączniku nr 6.

W paragrafie 1 pkt 1 treści normatywnej uchwały zapisano, Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2011-2014 obejmuje: dochody i wydatki bieżące, dochody i wydatki majątkowe, wynik budżetu, przeznaczenie nadwyżki lub sposób sfinansowania deficytu określa załącznik nr 1 do uchwały.

Załącznik nr 1 zatytułowany „Wieloletnia Prognoza finansowa na lata 2011-2014” przedstawia: dochody bieżące, wydatki bieżące w tym: wynagrodzenia i składki od nich naliczone, wydatki związane z funkcjonowaniem organów jst, wydatki na obsługę długu, wydatki na przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4. Dochody majątkowe i wydatki majątkowe w tym: wydatki na przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4. Dochody i wydatki ogółem, dochody majątkowe, wydatki majątkowe w tym wydatki na przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4, wydatki i dochody ogółem, wynik budżetu przeznaczenie nadwyżki, finansowanie deficytu.

W § 1 pkt 2 treści normatywnej uchwały zapisano, iż Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2011-2014 obejmuje: przychody i rozchody budżetu, kwotę długu oraz sposób spłaty długu zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały.

Załącznik nr 2 zatytułowany „Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2011-2014” obejmuje: rozchody, dług na początek roku, dług na koniec roku, relacje z art. 170 i art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, relacje z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, rzeczywista obsługa zadłużenia (wskaźnik procentowy), finansowanie spłaty długu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu;

W art. 226 ust. 2 ustawy zapisano, iż w wydatkach, o których mowa w ust. 1, wyszczególnia się także:

- 1) kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3;
- 2) kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając treść załącznika nr 1 i nr 2 z treścią normatywną uchwały i wskazanymi przepisami ustawy o finansach publicznych, Kolegium stwierdziło, iż załącznik nr 2 nie jest zgodny z treścią normatywną uchwały § 1 pkt 2 i nie jest zgodny z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie zawiera „przychodów”.

Brak planu przychodów dla lat 2011-2014 (załącznik nr 1 i nr 2) skutkuje tym, iż budżet lat 2013-2014 nie bilansuje się.

Rok 2013

Dochody 20.501.988 zł

Wydatki 25.700.576,98 zł

Wynik budżetu minus (-) 5.198.588,98 zł

Przychody bezzwrotne z tyt. wolnych środków na finansowanie deficytu 5.198.588,98 zł (zał. nr 1)

Rozchody z tyt. spłat kredytu 1.957.802,40 (zał. nr 2)

Budżet roku 2013 nie równoważy się, bowiem planowane dochody plus planowane przychody nie równają się planowanym wydatków plus planowane rozchody tj.

$20.501.988 + 5.198.588,98 \text{ zł} \neq 25.700.576,98 + 1.957.802,40 \text{ zł}$

Do zrównoważenia budżetu zabraknie kwota 1.957.802,40 zł. Całość wolnych środków została przeznaczona na wydatki (zał. nr 1)

Rok 2014

Dochody 22.738.392 zł

Wydatki 24.251.078,35 zł

Wynik budżetu minus (-) 1.512.686,35 zł

Przychody bezzwrotne z tyt. wolnych środków na finansowanie deficytu 1.512.686,35 zł (zał. nr 1)

Planowane rozchody 1.957.802,40 zł (w zał. nr 2)

Budżet roku 2014 nie równoważy się, bowiem planowane dochody plus planowane przychody nie równają się planowanym wydatkom plus planowane rozchody tj.

$22.738.392 \text{ zł} + 1.512.686,35 \text{ zł} \neq 24.251.078,35 \text{ zł} + 1.957.802,40 \text{ zł}$

Do zrównoważenia budżetu zabraknie kwota 1.957.802,40 zł

Powyższe, narusza art. 226 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanymi przepisami prawa, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu.

Przyjmując jednakże dla oceny WPF dane wykazane w załączniku nr 6, tj. planowane przychody, budżet w latach 2011-2017 nie bilansuje się.

Rok 2011

Dochody 18.663.252zł

Wydatki 16.769.620 zł

Wynik +1.893.632 zł

Przychody (wolne środki) 8.268.340,34 zł

Rozchody 1.957.802,40 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 8.204.169,94 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało.

Rok 2012

Dochody 28.526.272,00zł

Wydatki 23.272.395,44 zł

Wynik +5.253.876,56 zł

Przychody (wolne środki) 8.204.169,94 zł

Rozchody 1.957.802,40 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 11.500.244,10 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało.

2013

Dochody 20.501.988,00zł

Wydatki 25.700.576,98 zł

Wynik (-) minus 5.198.588,98 zł

Przychody (wolne środki) 11.500.244,10 zł

Rozchody 1.957.802,40 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 4.343.852,72 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało.

2014

Dochody 22.738.392,00zł

Wydatki 24.251.078,35 zł

Wynik (-) minus 1.512.686,35 zł

Przychody (wolne środki) 4.343.852,72 zł

Rozchody 1.957.802,40 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 873.363,97 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało.

2015

Dochody 25.108.790,00zł

Wydatki 23.004.322,74 zł

Wynik + 2.104.467,26 zł

Przychody nie są planowane

Rozchody 1.957.802,00 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 146.665,26 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało

2016

Dochody 25.108.790,00zł

Wydatki 23.004.322,74 zł

Wynik + 2.104.467,26 zł

Przychody nie są planowane

Rozchody 1.957.802,40 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 146.664,86 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało

2017

Dochody 25.108.790,00zł

Wydatki 23.004.322,74 zł

Wynik + 2.104.467,26 zł

Przychody nie są planowane

Rozchody 1.327.588,22 zł

Pozostaje nadwyżka w wysokości 776.879,04 zł, o której przeznaczeniu Zgromadzenie nie zdecydowało.

W § 3 treści normatywnej uchwały zapisano, iż informacja o relacji kształtowania się długu, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, na lata 2011-2017 stanowi załącznik nr 6 do uchwały. W załączniku tym przedstawiono: dochody ogółem, dochody bieżące, wydatki ogółem, wydatki bieżące, wydatki na obsługę długu, wydatki na obsługę długu podlegające wyłączeniu, wynik budżetu, przychody, wolne środki, rozchody, spłatę kredytów i pożyczek, stan zobowiązań (dług) na początek roku, stan zobowiązań (dług) na koniec roku, wskaźniki z art. 243 ustawy o finansach publicznych, rzeczywista obsługa zadłużenia.

Treść uchwały i załącznika nie jest zgodna z treścią art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nim, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego a nie *informacje o relacji kształtowania się długu*, w tym relację, o której mowa w art. 243 ustawy oraz sposób spłaty długu.

Kolegium wskazuje także na przepis art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w którym ustawodawca określił, iż ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do:

- 1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2

- w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

W świetle powyższego, wykazanie w wierszu II.1.2 kwoty obsługi długu w latach 2011-2017, jako podlegającej wyłączeniu, narusza przepis art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W załączniku nr 6, wiersz VII to suma bilansująca, która winna wynosić zero. W przedmiotowym załączniku w tymże wierszu wykazane są w każdym roku, tj. 2011-2017 kwoty dodatnie. Sama treść tegoż wiersza stanowi o bilansowaniu się budżetu, bowiem podano w nim „Suma bilansująca (I+V=II+VI)” na co składa się „dochody +przychody mają być równe wydatkom + rozchody”, co w tym przypadku nie zostało zachowane. Zatem zostały naruszone przepisy art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium stwierdziło, iż w zakresie kwoty przychodów występuje niezgodność z kwotą przychodów przyjętą w budżecie na 2011 rok. Budżet roku 2011 uchwalony został z nadwyżką w wysokości 1.893.632 zł, przychodami w kwocie 64.170,40 zł (wolne środki), rozchodami w kwocie 1.957.802,40 zł. WPF w załączniku nr 2 dla 2011 roku, nie wykazuje żadnych przychodów, a w załączniku nr 6 podano przychody w kwocie 8.268.340,34 zł. Taki stan faktyczny nie jest zgodny z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Stanowi on, że wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

W całym okresie 2011-2017 nie wykazano przychodów z tyt. rozwiązania lokaty zaplanowanej w roku 2012.

Jednocześnie Kolegium stwierdziło, iż z danych zawartych w załączniku nr 4 „Programy, projekty i zadania majątkowe na lata 2011-2014” jak i załącznika nr 5 „Umowy, których realizacja jest niezbędna (...)” limit zobowiązań jest równy łącznym nakładom. Kolegium wskazuje, że limit zobowiązań określa granice kwotowe, do których można zawrzeć umowę na realizację danego przedsięwzięcia. W limicie zobowiązań podaje się kwotę stanowiącą równowartość planowanych do zawarcia umów, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych.

Kolegium podnosi, iż przedstawienie wieloletniej prognozy finansowej Związku Komunalnego „Czyste Miasto, Czysta Gmina” w 6 załącznikach, przeczy zasadzie jawności i przejrzystości finansów publicznych. Jedną z podstawowych zasad dotyczących finansów publicznych jest zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych. Ustawodawca tej zasadzie nadaje szczególne znaczenie, poświęcając jej cały rozdział 4 w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana m.in. przez jawność debaty w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Przejrzystość finansów publicznych uzupełnia jawność, gdyż jawność finansów publicznych oznacza pełny dostęp do informacji, a przejrzystość ma gwarantować, że informacja jest zrozumiała i kompletna (źródło - Forum Nowoczesnej Administracji Publicznej, Dr Mirosław Czekaj).

W opinii prawnej, do projektu ustawy o finansach publicznych, prof. nadzw. Uniwersytetu Gdańskiego dr hab. Jolanta Gliniecka, wskazała na dużą wagę zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Podała, iż realizacja tej zasady winna się przejawiać m.in. poprzez uproszczenie prezentowania danych finansowych.

Jawność w znaczeniu materialnym oznacza natomiast możliwość faktycznego poznania i zrozumienia procesów składających się na finanse publiczne. Zaprzeczeniem reguły jawności publicznej gospodarki finansowej jest formułowanie dokumentów budżetowych w sposób na tyle skomplikowany, że odczytanie ich przez obywatela jest znacznie utrudnione [(Orzeczenie z dnia 14 stycznia 2008 r. Regionalna Komisja Orzekająca 0965-DB/141/07, C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 107, Lipiec Ludmiła, komentarz LEX/el. 2008].

Powielanie tych samych danych, w kilku załącznikach powoduje, iż WPF Związku Komunalnego „Czyste Miasto, Czysta Gmina” jest mało czytelna. Nadanie załącznikom tej samej nazwy, przyczynia się do tego, iż WPF może być niezrozumiała a nawet myląca dla uczestników Związku.

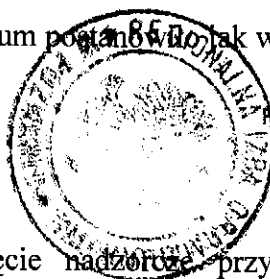
Kolegium podnosi, iż Minister Finansów na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 252, poz. 1692) obowiązującym od 1 stycznia 2011 roku, określił szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Zgodnie z nim od 1 stycznia 2011 roku jednostki samorządu terytorialnego muszą do zadłużenia wliczać nie tylko kredyty, pożyczki, papiery dłużne, czy zobowiązania wymagalne, ale także zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prawnym, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż rok.

W związku z tym, organ nadzoru zwraca uwagę, by przeanalizować pod kątem wymogów wynikających z powyższego rozporządzenia tytuły dłużne, które winne być zaliczone do zadłużenia Związku.

Załączniki do uchwały zostały podpisane przez Przewodniczącego Zarządu, zamiast Przewodniczącego Zgromadzenia.

Wskazane naruszenie prawa należy wyeliminować na najbliższym posiedzeniu Zgromadzenia bądź podjąć stosowną uchwałę Zarządu. W przypadku zmian dokonanych przez Zarząd, organ wykonawczy winien mieć na uwadze ogranicza wynikające z art. 232 ustawy o finansach publicznych.

Wskazując na powyższe, Kolegium postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.