Elektronicznie podpisany przez:
Aleksandra Kwiatkowska
dnia 12 grudnia 2017 r.

Uchwała Nr 14/P/2017
Składu Orzekającego Nr 5
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 12 grudnia 2017 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2018 rok Miasta Grudziądza

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), Zarządzenia Nr 4/2017 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Członkowie:

Robert Pawlicki - Członek Kolegium RIO

Piotr Wasiak - Członek Kolegium RIO

po zapoznaniu się z projektem uchwały budżetowej Miasta Grudziądza na 2018 r postanowił zaopiniować jak niżej

Uzasadnienie

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2017 r., poz. 2077). Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu w terminie zgodnym z obowiązującym prawem, tj. do dnia 15 listopada 2017 r.

Projekt uchwały budżetowej został przedłożony Radzie Miejskiej na podstawie Zarządzenia Nr 460/17 Prezydenta Grudziądza z dnia 15 listopada 2017 r. i może on w 2018 r. - zgodnie z art. 240 ust. 1 uofp - stanowić podstawę gospodarki budżetowej miasta do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego. Na podstawie art. 211 ust. 5 uofp projekt uchwały składa się z budżetu i załączników. Spełnia on normy regulujące zakres merytoryczny zadań finansowych i szczegółowość budżetu samorządu, określone w art. 212 ust. 1 uofp.

I.

1. Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 1 uofp uchwała budżetowa określa planowane dochody budżetowe miasta z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych.

   Dochody zaplanowano w kwocie 561 274 229 zł, w tym:

   - bieżące 495 553 530 zł,
   - majątkowe 65 720 699 zł.,

2. Po stronie planu, dochody zostały przyjęte w pełnej szczegółowości, co spełnia wymogi art. 235 uofp., uwzględnione zostały źródła dochodów własnych, w tym wpływy z podatków i opłat.

   Dotacje celowe pochodzą z budżetu państwa i są przeznaczone na zadania zlecone i własne oraz od jst na zadania realizowane w ramach porozumień.

   Kwoty planowanej subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów w piśmie Nr ST3.4750.37.2017 z dnia 12 października 2017 r.

   Dochody majątkowe miasta pochodzą ze sprzedaży majątku, dotacji oraz dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Miasto planuje dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 35 005 300 zł, z czego 30 000 000 zł., planuje się pozyskać z tytułu sprzedaży przez Miasto Grudziądz do 49% udziałów

w jednej ze spółek prawa handlowego w związku z zakwalifikowaniem się Miasta do rządowego programu, ogłoszonego przez Ministerstwo Rozwoju pn. „Pakiet dla Miast Średnich”

Zaplanowano środki na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 pkt 1 ust. 2 i 3 uofp tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w załączniku Nr 1 do projektu uchwały.

II.

1. Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 2 uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu miasta z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych.
   Wydatki zaplanowano w kwocie 586 715 722 zł, w tym:

- bieżące 472 376 897 zł,
- majątkowe 114 338 825 zł.

2. W planie wydatków, wydatki zostały ujęte w pełnej szczegółowości, co spełnia wymogi art. 236 uofp.
   W zaplanowanych wydatkach ogółem, wydatki bieżące stanowią 80,5% wydatków ogółem, natomiast wydatki majątkowe stanowią 19,5% wydatków ogółem.

W planie wydatków bieżących uwzględniono:

- wydatki jednostek budżetowych na wynagrodzenia i składki od nich naliczone
- wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań

Zgodnie z treścią art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 z późn. zm.) w budżecie zostały wyodrębnione środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Dochody za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w całości zostały przeznaczone na wydatki związane z walką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz zapobieganiem narkomanii.

Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w pełni pokrywają wydatki związane z ochroną środowiska.

Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

- dotacje podmiotowe i celowe z budżetu

  Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto zarówno po stronie dochodów jak i wydatków dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Wielkość tych dotacji jest zgodna z planem finansowym stanowiącym załącznik Nr 3 i 4

  Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu Miasta sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 uofp.

  Realizację zadań z zakresu kultury zabezpieczono w budżecie poprzez dotację podmiotową dla samorządowych instytucji kultury.
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2., w części związanej z realizacją zadań jst
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jst, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- obsługę długu jst

W budżecie planuje się utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 3 000 000 zł, stanowiącej 0,5% planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto jst utworzyła rezerwę celową w wysokości 12 600 000 zł, która nie przekroczyła granicy określonej w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 2,1% planowanych wydatków. Z kwoty tej wyodrębniono rezerwę w wysokości 1 500 000 zł. z przeznaczeniem na

realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Rezerwa ta stanowi 0,5% planowanych wydatków budżetu pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co jest zgodne z art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.)

W projekcie budżetu Miasta Grudziądza na 2018 rok spełniony został wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące. Planowana nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między bieżącymi dochodami i wydatkami wynosi 23 176 633 zł.

W planie wydatków majątkowych wyodrębniono:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2.

  Wykazane środki na realizację zadań inwestycyjnych są zgodne z danymi zawartymi w wykazie inwestycji na 2018 r. (zał. Nr 6 projektu). Kwota przeznaczona na cele inwestycyjne wynosi 94 338 825 zł.
- zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego w kwocie 20 000 000 zł, z przeznaczeniem na objęcie nowych udziałów w:
  - Geotermii Grudziądz Sp. z o.o. kwota 1 000 000 zł
  - Grudziądzkich Inwestycjach Medycznych Sp. kwota z o.o. 13 000 000 zł
  - OLIMPII Grudziądz S.A. kwota 3 500 000 zł
  - GKM S.A kwota 2 500 000 zł.

III.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 uofp miasto ustaliło wynik budżetu stanowiący deficyt w wysokości 25 441 493 zł. Źródłem pokrycia deficytu będą przychody z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 miasto wykazało kwoty planowanych przychodów i rozchodów. Szczegółowe zestawienie planu przychodów i rozchodów w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej zawarte jest w załączniku Nr 5 do projektu. Zostało ono sporządzone zgodnie z art. 39 ust. 3 uofp. Wynika z niego, że w roku budżetowym 2018 przypadać będzie do spłaty z tytułu zaciągniętych krajowych pożyczek, kredytów kwota 7 334 672 zł. oraz wykupu innych papierów wartościowych kwota 8 000 000 zł. Środki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań planuje się pozyskać ze sprzedaży innych papierów wartościowych.

Należy wskazać, że Skład Orzekający Nr 5 wydał Uchwałę Nr 14/WPF/2017 w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2031. W wymienionej uchwale, Skład Orzekający zwrócił uwagę, że na podstawie przedłożonego przez Prezydenta Grudziądza projektu WPF wraz z objaśnieniami, Regionalny Szpital Specjalistyczny im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu rok 2017 zakończy stratą na poziomie 132,6 mln zł, przy amortyzacji wynoszącej 22,12 mln zł, zatem wynik finansowy bez amortyzacji oscylować będzie w granicach 110,5 mln zł. a suma wszystkich niezapłaconych do dnia 31 grudnia 2017 r. nadwykonań Szpitala wraz z kosztami ich finansowania i wytworzenia wynosi ok 110,5 mln zł. Miasto Grudziądz powołując się na opracowane (na własne zlecenie) opinie prawne dotyczące pokrywania przez jednostkę samorządu terytorialnego świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej ponad limity ustalone w umowach zawieranych z NFZ uważa, że nie ma obowiązku pokrycia straty Szpitala, gdyż wynika ona wyłącznie z niezapłaconych przez NFZ świadczeń ponadlimitowych. Skład Orzekający nie podzielając powyższej opinii Miasta, podkreśla, że zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.) to Miasto jako organ tworzący jest obowiązany do pokrycia starty netto SPZOZ (o ile we własnym zakresie nie zrobi tego Szpital). Tak więc środki ten cel winny zostać ujęte w WPF roku 2019 jako wydatki bieżące na pokrycie straty spzoz.

W konsekwencji przedstawionej wyżej sytuacji Skład Orzekający w opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Grudziądza zawarł uwagę dotyczącą wystąpienia potencjalnego ryzyka spłaty zobowiązań w związku z możliwością naruszenia art. 242 i 243 uofp w latach następnych. Środki przeznaczone na pokrycie straty są wydatkami bieżącymi budżetu, które zgodnie z zasadą równoważenia (budżetu w zakresie dochodów bieżących i wydatków bieżących) określoną w art. 242 ustawy o finansach publicznych nie mogą być wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat

ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Miasto nie planuje przychodów z tytułu wolnych środków i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. Przy ujęciu w budżecie 2019 roku wydatków bieżących na pokrycie starty netto Szpitala istniej realne zagrożenie naruszenia zarówno art. 242 i 243 uofp i równoczesne ryzyko zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Miasto Grudziądz. Niespełnienie wymogów zawartych w tych przepisach skutkować będzie niemożnością uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego budżetu w latach następnych.

Skład Orzekający biorąc pod uwagę przedstawione wyżej zagrożenia związane z możliwością niespełnienia relacji, o których mowa w art. 242 i 243 uofp dostrzega potencjalne ryzyko w zakresie spłaty zobowiązań, które Jednostka winna brać pod uwagę planując zaciągnie nowych zobowiązań.

IV.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp ustalono limit zobowiązań. Miasto prawidłowo określiło limit zobowiązań na cele określone w art. 89 ust.1 uofp.

V.

Zgodnie z art 212 ust. 1 pkt 7 miasto wykazało kwotę wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jst przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową,

VI.

Zawarte w projekcie uchwały upoważnienia dla Prezydenta są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Termin wejścia w życie uchwały budżetowej określono w projekcie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), o ile uchwała budżetowa zostanie podjęta do końca 2017 roku.

Skład Orzekający biorąc pod uwagę powyższe postanowił wydać opinię o niniejszej treści.

Pouczenie:

1. Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy