

Uchwała Nr 2/P/2018
Składu Orzekającego Nr 14
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 5 grudnia 2018 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2019 rok Miasta Torunia

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 z późn zm.), Zarządzenia Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 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

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały budżetowej Miasta Torunia na 2019 rok

Uzasadnienie

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U z 2017 r., poz. 2077 z późn.zm.). Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu dnia 15 listopada 2018 r, a zatem został zachowany termin, wynikający z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - zwanej dalej w skrócie uofp.

W nagłówku projektu uchwały powołano właściwą podstawę prawną.

Projekt uchwały budżetowej został przedłożony przy piśmie Prezydenta Miasta Torunia Nr WBiPF.1.3020.16.2018 z dnia 15 listopada 2018 r. Projekt budżetu składa się z części normatywnej, załączników do uchwały i objaśnień. Część normatywna zawiera między innymi takie dane, jak: wysokość dochodów i wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe, deficyt budżetu i źródła jego pokrycia, przychody i rozchody, wysokość rezerw, zakres i kwoty dotacji, przychody i wydatki zakładów budżetowych i wydzielonych rachunków dochodów, limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz upoważnienia dla Prezydenta. Dane te, zdaniem Składu Orzekającego, obejmują podstawowe dane uchwały budżetowej i mają znaczenie ze względu na jej przejrzystość.

Projekt spełnia normy zawarte w art. 212 ustawy o finansach publicznych, stanowiące o strukturze uchwały budżetowej z jej obligatoryjnymi i fakultatywnymi elementami.

1. Planowane w projekcie uchwały dochody zostały w zał. Nr 1, 2 i 6 do projektu zapisane według źródeł, działów i rozdziałów klasyfikacji w podziale na dochody bieżące i majątkowe, tj. zgodnie z wymogami art. 235 ust. 1 uofp. Dochody budżetowe zaplanowano w kwocie 1 190 000 000 zł, w tym :

- bieżące 1 068 240 000 zł,
- majątkowe 121 760 000 zł.

Dochody zostały zaplanowane z takich źródeł jak: subwencje, udziały w podatkach dochodowych, podatki i opłaty, dotacje i środki na dofinansowanie zadań samorządu. Dotacje i środki pochodzą z budżetu państwa, budżetu środków europejskich i jednostek samorządu terytorialnego w ramach porozumień.

Dotacje z budżetu państwa są przeznaczone na zadania zlecone i własne. Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto po stronie dochodów dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Wielkość tych dotacji

wykazana jest zgodna w planie finansowym stanowiącym załącznik Nr 2 i 4. Środki z dotacji rozdysponowano zgodnie z przeznaczeniem.

Kwoty planowanej subwencji ogólnej zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów w piśmie Nr ST3.4750.41.2018 i Nr ST8.4750.8.2018 z dnia 12 października 2018 r.

Dochody majątkowe miasta pochodzą głównie ze sprzedaży majątku, dotacji oraz dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w planie dochodów -załączniku Nr 1, 2 i 6 do projektu uchwały.

2. Wydatki budżetowe na 2019 r. zostały zaplanowane w wysokości 1 344 000 000 zł. zł, w tym:

- bieżące 1 003 200 000 zł
- majątkowe 340 800 000 zł

W części normatywnej projektu uchwały budżetowej planowane wydatki zostały zapisane zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 uofp, tj. w sposób wyżej wskazany. W zał. Nr 3 do projektu uchwały planowane wydatki budżetu bieżące i majątkowe ujęte zostały w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, zgodnie z wymogami art. 236 ust. 1 i 3 uofp

Plan wydatków wykazany w części normatywnej projektu uchwały jest zgodny z wielkościami uszczegółowionymi w załącznikach Nr 3, 4, 7 i 8 do projektu. Planowane wydatki bieżące stanowią 74,6% wydatków ogółem a wydatki majątkowe 25,4% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe zostały przewidziane na cele inwestycyjne (w tym zakupy inwestycyjne) oraz na zakup udziałów spółki. Kwota 340 800 000 zł wydatków majątkowych jest zgodna z danymi zawartymi w załączniku Nr 8 do projektu uchwały pt. „Plan inwestycyjny na 2019 rok”.

W projekcie uchwały przewidziano utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 2 850 000 zł, stanowiącej 0,2 % planowanych wydatków. Rezerwę zabezpieczono w planie wydatków stosownie do art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto została utworzona rezerwa celowa w wysokości 9 633 101 zł, z przeznaczeniem na:

- realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1401 z późn. zm.) – 3 300 000 zł;
- wynagrodzenia nieperiodyczne – 6 333 101 zł.

Suma rezerwy celowej mieści się w granicach określonych w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 0,7% wydatków ogółem.

W planie wydatków w dziale 757 dot. obsługi długu publicznego ujęto wydatki na pokrycie kosztów odsetek, prowizji od zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym i zagranicznym i na wydatki z tytułu poręczeń w łącznej kwocie 33 650 000 zł.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 uofp w projekcie uchwały przyjęto zarówno po stronie dochodów jak i wydatków środki związane z realizacją zadań z zakresu zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustalono w projekcie budżetu dochody w kwocie 4 950 000 zł z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu i wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomani w łącznej kwocie 5 145 000 zł oraz dochody i wydatki w kwocie 750 000 zł związane z gospodarowaniem zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 21 900 000 zł zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w pełni pokrywają wydatki związane z ochroną środowiska.

Zgodnie z przepisami art. 214 pkt 1 i art. 215 ust 1 - 2 uofp w zał. Nr 11 do projektu uchwały budżetowej zamieszczono zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta z podziałem na dotacje dla jednostek sektora publicznego i niepublicznego oraz z podziałem na dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe.

Powyższe dane są zgodne z wykazanymi danymi w części normatywnej projektu uchwały.

3. Biorąc pod uwagę planowane kwoty dochodów i wydatków Miasto ustaliło wynik budżetu, stanowiący deficyt budżetu w wysokości 154 000 000 zł, który zostanie pokryty kredytami i pożyczkami.

Powyższe zapisy w części normatywnej projektu odpowiadają przepisom zawartym w art. 212 ust. 1 pkt 3 uofp.

W części normatywnej projektu uchwały uwzględniono, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp, limit zobowiązań z tytułu kredytów na finansowanie deficytu budżetu i spłat wcześniej

zaciągniętych kredytów i pożyczek (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp) oraz na finansowanie przejściowego deficytu budżetu (art.89 ust. 1 pkt 1 uofp).

Prezydent Torunia zaproponował w projekcie uchwały, zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 uofp, upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek i na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w wysokości odpowiadającej kwotom ustalonych limitów zobowiązań na sfinansowanie w/w celów. Ponadto zaproponowane w projekcie uchwały upoważnienie do dokonywania zmian budżetu Miasta w zakresie wydatków bieżących (§14 pkt 1) jest dookreślone i spójne z treścią przepisu art. 258 ust. 1 pkt 1 uofp.

Upoważnienie Prezydenta do lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych (§ 14 pkt 2 projektu) nie wykracza poza zakres przepisu art. 264 ust. 3 uofp.

Zarówno w części normatywnej projektu uchwały, jak i w załączniku Nr 5 do projektu zostały ustalone kwoty przychodów i rozchodów budżetu. Kwoty te wykazują zgodność. Szczegółowe zestawienie planu przychodów i rozchodów, wynikające z załącznika Nr 5, zostało sporządzone w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, tj. zgodnie z art. 39 ust. 3 uofp. Z zestawienia wynika, że w roku 2019 przypadać będzie do spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów kwota 53 000 000 zł. Miasto zabezpieczyło w budżecie środki na spłaty rat kredytów i pożyczek przypadających w 2019 roku.

4. Do projektu uchwały budżetowej został załączony plan dochodów i wydatków rachunku dochodów jednostek oświatowych (zał. Nr 10) i plan przychodów i kosztów zakładów budżetowych (zał. Nr 9). Obowiązek zamieszczenia planu wynika z art. 214 pkt 2 i 3 uofp.

5. Termin wejścia w życie uchwały budżetowej oraz jej publikacji określono w projekcie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w odpowiedzi na pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 26 lipca 2018 r. Nr RIO-KA-073-13/2018 Miasto Toruń podało, że w 7-u spółkach posiada 100% udziałów.

Z przedstawionych w odpowiedzi danych wynika, że 3 spółki na koniec 2017 osiągnęły stratę, tj:

- Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu Sp z o.o. - 4 364,5 tys. zł.

- Centrum Kulturalno – Kongresowe Jordanki Sp. z o.o. - 7 902,8 tys. zł.
- Toruńska Infrastruktura Sportowa Sp. z o.o. - 6 129,1 tys. zł.

Jak wynika z danych przedstawionych w piśmie, spółki pokrywają starte we własnym zakresie tj. z zysków lat następnych.

Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że we wszystkich spółkach miejskich występują zobowiązania długoterminowe, i tak:

- Toruńskie Wodociągi Sp. z o.o. 18 961,2 tys. zł.
- Toruńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. 134 890,0 tys. zł.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Spółka z o.o. w Toruniu 9 208,3 tys. zł.
- Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu sp. z o.o. 44 881,8 tys. zł.
- Urbitor Sp. z o.o. 1 303,9 tys. zł.
- Centrum Kulturalno-Kongresowe Jordanki Sp.z o.o. 92 140,0 tys. zł.
- Toruńska Infrastruktura Sportowa Sp z o.o. 60 689,5 tys. zł.

Dla 3 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Miasto Toruń jest organem tworzącym. Zgodnie z przepisami art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r, poz. 160 z późn. zm.) jeżeli spzoz nie pokryje straty netto we własnym zakresie to zobowiązany do tego jest organ tworzący.

Z przedstawionych w piśmie informacji wynika, że wszystkie spzoz-y osiągnęły na koniec 2017 roku stratę netto w wysokości:

- Specjalistyczny Szpital Miejski im. M. Kopernika - 8 332,9 tys. zł.
- Zakład Pielęgnacyjno Opiekuńczy im. Ks. J. Popiełuszki - 160,5 tys. zł.
- Miejska Przychodnia Specjalistyczna - 231,8 tys. zł.

Strata netto w dwóch jednostkach zostanie pokryty we własnym zakresie z zysków lat przyszłych. Jednak jak wynika z informacji zawartych w odpowiedzi Specjalistyczny Szpital Miejski w Toruniu w latach 2015-2017 osiągał stratę, którą w części pokrywał we własnym zakresie a w części z budżetu Gminy Miasta Toruń.

W przedstawionym projekcie uchwały budżetowej na 2019 rok Miasto zaplanowało wydatki na pokrycie planowanej straty Specjalistycznego Szpitala Miejskiego za rok 2018 w wysokości 5 500 tys. zł.

Skład Orzekający zauważa, że Specjalistyczny Szpital Miejski na koniec 2017 roku posiada zobowiązania długoterminowe w wysokości 6 350,0 tys. zł., które zaciąga w pozabankowych instytucjach finansowych tzw. parabankach. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zadłużanie się Szpitala w instytucjach parabankowych może wskazywać na pogarszającą się sytuację

finansową podmiotu oraz na trudności w utrzymaniu płynności finansowej. W związku z tym Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowo-ekonomicznej tego podmiotu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy