

UCHWAŁA NR V/004/05

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 14 stycznia 2005 roku w sprawie opinii dotyczącej projektu budżetu Województwa Łódzkiego na 2005 rok.

Na podstawie art.13 pkt.3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 roku – Dz.U. nr 55, poz.577 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi :

1. Urszula Wiktorowska - przewodniczący
2. Beata Kaczmarek - członek
3. Małgorzata Michałek - członek

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje **pozytywnie** projekt budżetu na 2005 rok Województwa Łódzkiego z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

Zarząd Województwa Łódzkiego uchwałą nr 699/04 z dnia 18.11.2004 r. przedłożył Sejmikowi Województwa Łódzkiego oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi projekt uchwały budżetowej Województwa Łódzkiego na 2005 rok. W dniu 13 stycznia 2005 roku do RIO wpłynęła autopoprawka do projektu budżetu województwa wprowadzona uchwałą nr 20/05 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 11.01.2005 r. w sprawie przedłożenia autopoprawki do projektu budżetu województwa łódzkiego.

Projekt budżetu obejmuje następujące dokumenty :

- projekt uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie uchwalenia budżetu Województwa na 2005 rok;
- zestawienie projektowanych dochodów budżetu wg. ważniejszych źródeł oraz w układzie działów i rozdziałów - zał. Nr 1 i 2;
- zestawienie wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej – zał. Nr 3 ;

- zestawienie wydatków wg. działów, rozdziałów z wyodrębnieniem wydatków zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej. W ramach rozdziałów wyodrębniono wydatki bieżące, wynagrodzenia i pochodne, dotacje, wydatki majątkowe, wydatki na obsługę długu – zał. Nr 4;
- rezerwy w budżecie województwa z wyodrębnieniem kwot rezerwy ogólnej i rezerw celowych ze wskazaniem zadań, na finansowanie których są one tworzone. Wysokość rezerw jest zgodna z art. 116 ustawy o finansach publicznych, bowiem kwota rezerwy ogólnej wynosi 0,15 % tj. nie przekracza 1 % wydatków budżetu, zaś suma rezerw celowych stanowi 4,08 % tj. nie przekracza 5 % wydatków budżetu – zał. nr 5;
- przychody związane z finansowaniem deficytu budżetu oraz rozchody związane ze spłatą zobowiązań - zał. nr 6 ;
- plan nakładów i wydatków na inwestycje w 2005 roku – zał. Nr 7;
- wykaz planowanych dotacji z budżetu województwa na realizację bieżących zadań własnych - zał. Nr 8 ;
- plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wynikający z kwot dotacji określonych dla samorządu województwa – zał. Nr 9;
- plan finansowy dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej – zał. Nr 10;
- plan przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych - zał. Nr 11, 12, 13;
- plan przychodów i wydatków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych Województwa Łódzkiego – zał. Nr 14;
- wydatki bieżące i majątkowe na programy i projekty ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności- zał. nr 15;
- relacja długu publicznego i jego spłaty (spłata wraz z odsetkami) do dochodów budżetu województwa w latach 2005 – 2010 – tabela nr 1 i 2 ;
- objaśnienia do projektu dochodów i wydatków budżetu;
- informacja o stanie mienia komunalnego.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały budżetowej oraz materiałów towarzyszących projektowi Skład Orzekający stwierdził, że

Zarząd Województwa Łódzkiego wypełnił obowiązek wynikający z art. 119, 120 i 121 ust.1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U.nr 155, poz.1014 z późn. zmianami) w zakresie sporządzenia projektu budżetu wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia oraz przedłożenia go Sejmikowi Województwa.

W wyniku analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej wraz z autopoprawką do projektu oraz objaśnieniami i informacją o stanie mienia województwa Skład Orzekający wniósł następujące uwagi:

1. zakres objaśnień do projektu budżetu w zakresie wydatków **nie uwzględnia opisów, które winny być zawarte w objaśnieniach zgodnie z § 5 pkt.2 uchwały nr XII/151/2003 z dnia 15 lipca 2003 roku w sprawie ustalenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu województwa łódzkiego.** Sejmik Województwa Łódzkiego ustalił bowiem, że objaśnienia do projektu uchwały budżetowej, między innymi, winny zawierać opis planowanych kwot wydatków z podaniem podstawy prawnej ich finansowania oraz zasad ich kalkulowania w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej. W większości jednak planowanych wydatków nie podaje się podstaw ich kalkulacji oraz nie podaje się przewidywanego wykonania roku 2004 stanowiącego punkt odniesienia przy ocenie projektowanego zakresu realizacji zadań. W zakresie wynagrodzeń osobowych nie podaje się planowanego poziomu zatrudnienia oraz planowanego wzrostu wynagrodzeń w stosunku do przewidywanego wykonania roku 2004.

Wskazane braki formalno-prawne mogą w konsekwencji utrudnić realizację wyłącznej kompetencji Sejmiku do uchwalenia budżetu i kreowania w nim zadań, jak również utrudnić sprawowanie skutecznej kontroli nad prowadzeniem gospodarki finansowej województwa.

Przy powyższym Skład Orzekający przypomina, że planowaniu finansowemu podporządkowane jest planowanie rzeczowe. Ustalenie w budżecie kwot wydatków poprzedzać winno przeliczenie, przełożenie zakresu rzeczowego zadań na wydatek, wielkość ta podlegać winna następnie weryfikacji pod kątem możliwości finansowych i realności zamierzeń. Zatem bez podania podstaw kalkulacji projektowanych kwot dochodów i wydatków – np. projektowany stan zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych oświaty, w urzędzie marszałkowskim, jak również zakres rzeczowy projektowanych zadań inwestycyjnych i remontowych – nie jest możliwa wszechstronna ocena przez Sejmik Województwa projektu budżetu, zarówno co do pełnego ujęcia źródeł dochodów jak i realizacji niezbędnego zakresu obligatoryjnych zadań województwa oraz możliwości podejmowania zadań fakultatywnych, a nade wszystko celowego planowania i efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Mając na względzie powyższe Skład Orzekający zakłada, że w procesie uchwalania budżetu roku 2005 Zarząd Województwa przedstawi radnym niezbędne uzasadnienie do projektowanych kwot wydatków w budżecie, zaś w przyszłości projekt budżetu województwa w pełni uwzględni będzie postanowienia Sejmiku Województwa Łódzkiego zawarte w uchwale w sprawie procedury uchwalania budżetu zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

- 2.** Załącznik Nr 7 do projektu uchwały budżetowej – plan nakładów i wydatków na inwestycje w 2005 roku – zawiera imiennie wskazane zadania inwestycyjne oraz limity wydatków sklasyfikowanych wyłącznie w działach. Zgodnie z art. 124 ust.1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków w odniesieniu nie tylko do wydatków bieżących lecz także wydatków majątkowych. Należy zatem uzupełnić załącznik przypisując do planowanych zadań inwestycyjnych rozdział klasyfikacji budżetowej.
- 3.** Projektowana kwota wydatków budżetu z przeznaczeniem na realizację zadań określonych w Wojewódzkim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych odpowiada kwocie dochodów z tytułu opłat za wydawane zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi stosownie do art. 9 (3) ust.1 ustawy z dnia 26 października 1992 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. z 2002 r. Dz. U. nr 147, poz. 1231 z późn. zmianami). Jednakże w celu identyfikacji planowanych w budżecie wydatków z zadaniami ujętymi w Wojewódzkim Programie wskazane byłoby opracowanie odpowiedniego załącznika, z którego można byłoby ustalić rodzaje zadań oraz kwoty wydatków planowanych w budżecie na ich realizację, a finansowanych dochodami z tytułu opłat za wydawane zezwolenia. Biorąc pod uwagę określone w art. 4 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zadania do realizacji przez samorząd województwa ujęcie w budżecie zestawienia planowanych dochodów i wydatków związanych z realizacją Wojewódzkiego Programu usprawni także kontrolę prawidłowego wykorzystania środków finansowych.
- 4.** Załącznik nr 8 do uchwały budżetowej zawiera dotacje planowane do udzielenia na realizację zadań własnych w 2005 roku sklasyfikowane odpowiednio do rodzaju dotowanej działalności. Biorąc jednak pod uwagę art. 69 ust. 4 pkt. 2 w związku z art. 111 ust.3 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika charakter prawny dotacji podmiotowych należy sporządzić dodatkowy odrębny wykaz stanowiący załącznik do uchwały budżetowej, w którym wymienione zostaną imiennie podmioty oraz przypisane im kwoty dotacji podmiotowych na dofinansowanie

działalności bieżącej wraz ze wskazaniem podstawy prawnej ich dotowania (por. także art. 73 ust.2 ustawy).

5. Załącznik nr 15 - wydatki bieżące i majątkowe na programy i projekty realizowane z udziałem środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności - nie obejmuje wydatków związanych ze wsparciem zarządzania Sektorowego Programu Operacyjnego - Rozwój Zasobów Ludzkich, działanie 3.1, 3.2 , 3.3 oraz wydatków na wdrażanie ZPORR w ramach działań 4.1, 4.2 i 4.3. Przy powyższym przypomina się, że zgodnie z art. 124 ust. 1 pkt. 4 „a” ustawy o finansach publicznych w budżecie wyodrębnia się wydatki na programy i projekty realizowane ze środków, o których mowa w art. 3 ust.3 pkt. 2 tej ustawy tj. ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Do funduszy strukturalnych zalicza się stosownie do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21.06.1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (art. 2): Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) – Sekcja Orientacji oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa(IFOR). Zatem wszystkie wydatki związane z realizację programów i projektów planowanych do współfinansowania z wymienionych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności winny zostać wykazane w odrębnym załączniku do uchwały budżetowej.
6. Opracowana w dniu 11.01.2005 r. przez Zarząd Województwa autopoprawka do projektu budżetu uwzględnia wprowadzoną z dniem 1.01.2005 roku ustawą z dnia 25 listopada 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 273, poz.2703) likwidację środków specjalnych jako odrębnej formy organizacyjno prawnej prowadzonej działalności (poprzez wykreślenie art. 21 ustawy o finansach publicznych).

Przedłożona autopoprawka nie stanowi, iż w miejsce dotychczas gromadzonych przez jednostki budżetowe przychodów na rachunkach środków specjalnych podjęta została – lub zostanie podjęta - na mocy art. 18 a ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych uchwała, w której Sejmik określił źródła dochodów własnych jednostek budżetowych gromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów własnych oraz ich przeznaczenie. W przypadku natomiast dochodów , o którym mowa w art. 18 a ust.1 ustawy brak informacji, czy Sejmik wskazał w uchwale jednostki budżetowe, których kierownicy utworzą rachunek dochodów własnych z tytułów wymienionych w tym przepisie. Konsekwencją bowiem takiej uchwały byłby wprowadzony załącznik do projektu uchwały budżetowej, który określałby plan dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych (art.124 ust.1 pkt.5 ustawy o finansach publicznych). Tym samym stosownie do art. 73 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie

niektórych ustaw z dniem 1 stycznia 2005 r. winno nastąpić przeniesienie przychodów zlikwidowanych środków specjalnych do dochodów budżetu województwa zaś wydatków środków specjalnych do wydatków budżetu. Przez okres 6 -ciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zgodnie z art. 72 ust.1 środki specjalne mogą funkcjonować w zakresie egzekwowania należności i regulowania zobowiązań. Po tym terminie nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania przejmuje jednostka budżetowa, przy której funkcjonowały środki specjalne, zaś pozostałe środki pieniężne podlegają odprowadzeniu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Mając na względzie powyższe wprowadzona autopoprawka do projektu budżetu województwa likwidacja rachunków środków specjalnych- planowanych przychodów i wydatków - skutkować winna jednoczesnym zwiększeniem planowanych dochodów budżetu województwa o łączną kwotę 5.363.806,00 zł. oraz planowanych wydatków o kwotę 5.645.349,00 zł. sklasyfikowanych odpowiednio do źródeł dochodów i rodzajów działalności (por. kwoty określone w pierwotnym załączniku nr 14 do projektu uchwały budżetowej) .

Przy powyższym nadmienić należy, że stosownie do art. 18 a ust.4 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w każdym czasie podjąć uchwałę, w której określi źródła dochodów własnych oraz ich przeznaczenie oraz wskaże jednostki budżetowe, które utworzą rachunek dochodów własnych .

Przy powyższej opinii Skład Orzekający jednocześnie informuje :

- o konieczności uzupełnienia klasyfikacji wydatków związanych z finansowaniem programów i projektów z udziałem funduszy strukturalnych o dodatkową klasyfikację dotyczącą obszarów, kategorii i podkategorii funduszy strukturalnych zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 21.12.2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz.U. nr 285, poz.2851).
- o wprowadzonych z dniem 1.01.2005 r. ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. nr 281, poz.2781) formach pomocy materialnej i zasadach ich udzielania uczniom, młodzieży i dorosłym, słuchaczom publicznych kolegiów nauczycielskich oraz kolegiów pracowników służb społecznych ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Powyższa regulacja związana jest z utratą z dniem 31 grudnia 2004 roku mocy obowiązującej Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 .08.1993 roku w sprawie warunków , form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów w związku z orzeczeniem

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26.04.2004 r. o jego niezgodności z Konstytucją RP.

Opinię Składu Orzekającego o projekcie budżetu Województwa Łódzkiego, sformułowaną w niniejszej uchwale, stosownie do dyspozycji normy art.121 ust.2 ustawy o finansach publicznych Zarząd Województwa jest obowiązany przedstawić - przed uchwaleniem budżetu - Sejmikowi Województwa Łódzkiego.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art.20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy Zarządowi Województwa odwołanie do pełnego składu Kolegium.

**Przewodniczący
Składu Orzekającego**

mgr Urszula Wiktorowska