

Zasady polityki finansowej Miasta Krakowa w zakresie sporządzania WPF i realizacji budżetu

I. Ogólne zasady dotyczące budżetu Miasta oraz WPF

1. Dążenie do zmniejszenia deficytu budżetowego lub utrzymanie go na poziomie przyjętym w budżecie Miasta oraz WPF.

Zwiększenie deficytu dopuszcza się wyłącznie w przypadku sfinansowania go przychodami pochodzącymi z prywatyzacji oraz wolnych środków, rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 4 i 6 ustawy o finansach publicznych).

2. Utrzymanie założonego w budżecie Miasta oraz WPF poziomu nadwyżki operacyjnej (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) będącej podstawowym źródłem finansowania rocznego programu inwestycyjnego, z zastrzeżeniem zapisów pkt. 1.
3. Przeznaczanie zwalnianych w ciągu roku budżetowego środków finansowych lub ponadplanowych dochodów, w szczególności:
 - a) oszczędności powstałych w ramach realizacji zadania, m.in. oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygnięć przetargowych,
 - b) środków zwalnianych w wyniku rezygnacji z realizacji zadania ujętego w budżecie,
 - c) ponadplanowych dochodów niezwiązanych z koniecznością celowego ich wykorzystania,
 - d) wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp,
 - e) kwot odliczonego i zwróconego podatku VAT,
 - f) rezerw celowych nierozdysponowanych zgodnie z przeznaczeniem (np. rezerwa na zarządzanie kryzysowe),

w pierwszej kolejności na zmniejszenie poziomu zaplanowanych do zaciągnięcia w roku budżetowym kredytów i pożyczek lub na dziedzinę, w której ujawniły się niedobory

finansowe powodujące zagrożenie realizacji zadań obligatoryjnych, niemożliwe do określenia na etapie tworzenia projektu budżetu.

4. Niewprowadzanie do budżetu Miasta i WPF nowych zadań w trakcie roku budżetowego.
5. Maksymalizacja wykorzystania środków bezzwrotnych – możliwość uzyskania bezzwrotnych środków finansowych jako podstawowe kryterium w procesie planowania nowych zadań inwestycyjnych oraz bieżących.
6. Niezwłoczne wycofanie przez Jednostkę Realizującą z budżetu Miasta oraz WPF (w przypadku zadań wieloletnich) zadania planowanego do realizacji z udziałem środków bezzwrotnych, w przypadku ich nieotrzymania.

Rozpoczęcie realizacji zadań przewidzianych do finansowania lub współfinansowania z bezzwrotnych środków: zagranicznych (np. budżet Unii Europejskiej, Norweski Instrument Finansowy itp.) i/lub krajowych (np. budżet państwa, fundusze celowe) może nastąpić wyłącznie w przypadku udokumentowania ich przyznania stosownymi decyzjami i podpisanymi umowami o dofinansowanie. Decyzje w sprawie zadań przewidzianych do realizacji przy udziale zewnętrznych środków bezzwrotnych, ze względu na terminy budżetowe, muszą zapadać do 30 czerwca roku budżetowego.

7. Wskazywanie Miasta jako beneficjenta w przypadkach wnioskowania przez instytucje kultury lub szpitale miejskie o dofinansowanie realizowanych przez nie zadań z bezzwrotnych środków krajowych i zagranicznych.

Sytuacja, w której Miasto nie jest beneficjentem niekorzystnie wpływa na budżet Miasta i prognozowane wielkości w WPF. Miasto przekazuje ww. jednostkom środki budżetowe w formie dotacji na wkład własny (wymagany z reguły przy aplikowaniu o dofinansowanie), a środki bezzwrotne otrzymuje beneficjent, czyli instytucja kultury czy miejski szpital. Oznacza to, iż w budżecie planowany jest tylko wydatek z tytułu realizacji zadania niezrównoważony wzrostem dochodów z tytułu przyznanych na jego realizację bezzwrotnych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

8. Odliczanie podatku VAT w każdym przypadku dopuszczonym ustawą o podatku od towarów i usług w celu maksymalizacji możliwych do uzyskania dochodów budżetowych z tego tytułu oraz ograniczania wydatków bieżących.

W przypadku zadań realizowanych przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu, Zarząd Budynków Komunalnych oraz Zarząd Infrastruktury Sportowej, w dochodach budżetu

Miasta uwzględniany jest zwrot podatku VAT za rok poprzedzający rok budżetowy (szacowane kwoty z tego tytułu obniżają planowane wydatki na realizację zadań bieżących, w przypadku których, nabywane towary i usługi nie są wykorzystywane do czynności opodatkowanych w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług). Po uzyskaniu zwrotu podatku VAT w ciągu roku budżetowego ww. jednostki podwyższają plany zadań, na które nie zapewniono pełnego finansowania w projekcie budżetu Miasta. W przypadku zadań realizowanych przez:

- a) Urząd Miasta Krakowa - odliczony i zwrócony z urzędu skarbowego podatek VAT odprowadzany jest do budżetu Miasta.*
- b) Zarząd Cmentarzy Komunalnych oraz instytucje kultury — w przypadku dotacji celowych, odliczony podatek VAT zwracany jest z otrzymanej dotacji.*

9. Zmniejszanie planu wydatków na realizację zadania inwestycyjnego, co do którego na koniec III kwartału roku budżetowego stwierdzone zostaną opóźnienia w stosunku do ustalonego harmonogramu realizacji wydatków.

W takim przypadku adekwatnemu zmniejszeniu ulegnie plan przychodów budżetu w zakresie planowanych tytułów dłużnych (kredyty, pożyczki, obligacje itp.) lub zwolnione środki przekazane zostaną na dziedzinę, w której ujawniły się niedobory finansowe powodujące zagrożenie realizacji zadań obligatoryjnych, niemożliwe do określenia na etapie tworzenia projektu budżetu.

10. Uzgodnianie ze Skarbnikiem Miasta terminu płatności w ramach planowanego do zaciągnięcia zobowiązania rocznego lub wieloletniego w przypadku, gdy jednorazowo jej wysokość będzie wyższa niż 1 mln PLN.

Po uzgodnieniu ze Skarbnikiem Miasta terminu takiej płatności oraz zaciągnięciu zobowiązania, którego płatność ta dotyczy, komórka organizacyjna UMK/miejska jednostka organizacyjna przesyła do Wydziału Budżetu Miasta kserokopię umowy, niezwłocznie po jej podpisaniu. Uzgodnienia ze Skarbnikiem Miasta wymagają również aneksy do umów zmieniających terminy płatności. Po uzgodnieniu ze Skarbnikiem Miasta zmiany terminu płatności oraz podpisaniu stosownego aneksu, komórka organizacyjna UMK/miejska jednostka organizacyjna przesyła do Wydziału Budżetu Miasta kserokopię aneksu, niezwłocznie po jego podpisaniu.

11. Powierzenie realizacji inwestycji miejskich spółkom miejskim wyłącznie w przypadku, gdy efektem tego jest obniżenie wydatków z budżetu Miasta.

Z punktu widzenia budżetu Miasta i WPF sytuacją optymalną jest powierzenie spółce realizacji inwestycji bez konieczności jej dokapitalizowania.

12. Realizowanie inwestycji w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji po dokładnych analizach finansowo-ekonomicznych jednoznacznie wskazujących te formy za najkorzystniejsze.

Realizacja inwestycji w trybie PPP może się wiązać ze wzrostem wydatków bieżących budżetu Miasta, w przypadku konieczności wniesienia przez Miasto wkładu własnego rozumianego, zgodnie z art. 2 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako „sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia”. Zarówno w przypadku PPP oraz koncesji najkorzystniejsza dla budżetu Miasta jest sytuacja, gdy wydatki wynikające z umowy o PPP/koncesję mają charakter majątkowy.

Odstąpienie od ww. zasad może nastąpić po uprzednim uzyskaniu pisemnej zgody Prezydenta Miasta Krakowa.

Jednostka Realizująca, w przypadku wnioskowaniu o zmianę w roku budżetowym dla zadania rocznego lub wieloletniego z koniecznością odstąpienia od którejkolwiek z ww. zasad, wskazuje na stosownym wniosku (załączniku do „Instrukcji planowania wydatków inwestycyjnych w Gminie Miejskiej Kraków i monitorowania realizacji inwestycji objętych uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej i uchwałą budżetową” lub załączniku do „Instrukcji planowania bieżących zadań budżetowych, zmian w planie wydatków bieżących oraz sporządzania materiałów sprawozdawczych z realizacji budżetu”) zasadę podlegającą wyłączeniu. Po przejściu ścieżki akceptacji wymaganej zapisami ww. instrukcji oraz uzyskaniu akceptacji Prezydenta Miasta, wniosek podlega dalszemu procedowaniu zgodnie z właściwą instrukcją.

II. Wydatkowanie i rozliczanie środków budżetu Miasta w trakcie roku budżetowego

1. Podstawą gospodarki finansowej Miasta jest uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie budżetu Miasta na dany rok (wraz ze zmianami uchwalonymi w trakcie roku), a do czasu jej podjęcia – projekt uchwały budżetowej przedstawiony przez Prezydenta Miasta Krakowa Radzie Miasta Krakowa.

2. Miejskie jednostki organizacyjne, w tym m.in. Urząd Miasta Krakowa, otrzymują środki z budżetu Miasta zgodnie z przyjętymi harmonogramami wydatków, z uwzględnieniem stanu gotówki na rachunku budżetu Miasta.
3. Dotacje z budżetu Miasta Krakowa udzielane są wyłącznie na podstawie umów. Wyjątek od tej zasady stanowią dotacje dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż Gmina Miejska Kraków, które przekazywane są na warunkach określonych art.80 i 90 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty oraz dotacje podmiotowe dla instytucji kultury.

Wysokość dotacji dla instytucji kultury w ostatnich miesiącach roku budżetowego związana jest z prognozowanym poziomem wykonania dochodów budżetu Miasta.

4. W przypadku zadań Miasta finansowanych z dotacji budżetu państwa, środki z budżetu Miasta przekazywane są Jednostkom Realizującym dopiero po otrzymaniu ich z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wcześniejsze ich przekazanie Jednostkom Realizującym, tj. zanim do budżetu Miasta wpłyną przyznane środki z MUW, może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy nieterminowe uregulowanie płatności związanych z realizacją zadania spowodowałoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz pod warunkiem, że uruchomione z wyprzedzeniem środki nie przekroczą 1/12 rocznego planu dotacji określonego w budżecie Miasta.

Jednostki Realizujące, których zadania finansowane są w formie dotacji celowych na realizację zadań zleconych, zobowiązane są do:

- sporządzania analiz odnośnie zaangażowania środków własnych Miasta w realizację zadań zleconych na koniec każdego miesiąca i przekazywania ich wyników do Skarbnika Miasta w terminie do 5 dnia następnego miesiąca,
 - merytorycznego rozliczania środków przekazywanych w ramach dotacji celowych przez dysponentów środków budżetu państwa i przedkładania im stosownych rozliczeń po zakończeniu realizacji zadania lub po zakończeniu roku budżetowego (kserokopie rozliczeń przekazywane są do Wydziału Finansowego i Wydziału Budżetu Miasta).
5. Jednostki Realizujące zobowiązane są do terminowego składania wniosków o środki oraz rozliczania otrzymanych dotacji w celu uniknięcia konieczności zaliczkowania realizacji zadań współfinansowanych ze środków bezzwrotnych.
 6. Umowy rejestrowane są w terminie do 15 grudnia roku budżetowego. Rejestrowanie umów po tym terminie wymaga każdorazowo zgody Skarbnika Miasta.

7. Skarbnik Miasta zobowiązany jest do szczególnej kontroli zawieranych umów pod kątem ich celowości i gospodarności w ramach wydatków bieżących realizowanych przez wydziały UMK oraz miejskie jednostki organizacyjne.
8. Faktury i rachunki wynikające z zawartych umów i zleceń należy przekazywać do rozliczenia do Wydziału Finansowego zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie prowadzenia Generalnego Rejestru Umów i Zleceń.
9. Zaliczki rozliczane są w terminie do 15 grudnia roku budżetowego. Zaliczki udzielone w wyjątkowych przypadkach po 15 grudnia rozliczane są w terminach ustalanych indywidualnie przez Skarbnika Miasta. Zaliczki związane z podróżami krajowymi i zagranicznymi rozliczane są po powrocie z delegacji służbowej w terminie określonym w stosownym zarządzeniu Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącym podróży służbowych, ale nie później niż do końca roku budżetowego.

III. Monitorowanie wydatkowania środków z budżetu Miasta pod kątem ewentualnych oszczędności

1. Wydatki Bieżące

Wydziały UMK oraz miejskie jednostki organizacyjne zobowiązane są do przeprowadzania kwartalnych analiz realizowanych przez siebie zadań budżetowych pod kątem możliwości ograniczenia wydatków bieżących. Efektem analiz powinno być wskazanie w ramach zadań budżetowych wydatków:

- obligatoryjnych, tj. związanych z realizacją ustawowych zadań własnych gminy i powiatu,
- fakultatywnych, tj. związanych z realizacją zadań własnych wynikających z uchwał Rady Miasta Krakowa (np. w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, świadczeń socjalnych, pomocy społecznej),
- związanych z realizacją zadań dodatkowych towarzyszących zadaniom własnym, a niewynikających bezpośrednio z ustaw lub uchwał RMK (np. w zakresie kultury, sportu, turystyki, promocji).

Wyniki analiz wraz z propozycjami obniżenia wydatków związanych z konkretnymi zadaniami/działaniami budżetowymi lub zaniechania ich realizacji, zatwierdzone przez właściwego Kierującego pionem, należy przekazywać do Skarbnika Miasta na koniec każdego kwartału roku budżetowego (tj. do ostatniego dnia roboczego kwartału). Skarbnik Miasta po przeanalizowaniu otrzymanych materiałów pod kątem możliwych do uzyskania

w poszczególnych jednostkach oszczędności, przekazuje wyniki analiz zawierające propozycje zmniejszeń wydatków na konkretnych zadaniach/działaniach budżetowych do Wydziału Budżetu Miasta. Po zaakceptowaniu przez Prezydenta Miasta Krakowa, są one podstawą złożeniu stosownych wniosków o zmiany w budżecie i/lub WPF.

2. Wydatki Inwestycyjne

Wydziały UMK oraz miejskie jednostki organizacyjne zobowiązane są do przeprowadzania kwartalnych analiz realizowanych przez siebie zadań inwestycyjnych (ujętych w budżecie Miasta) pod kątem możliwości ograniczenia wydatków. Analiza zadania powinna być przeprowadzona z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- współfinansowania z bezzwrotnych środków zagranicznych (np. z budżetu UE, krajów EFTA) oraz krajowych (np. z budżetu państwa, funduszy celowych) z równoczesnym wskazaniem zadań kończących realizację w roku budżetowym, dla których wymagane jest zaliczkowanie ze środków własnych Miasta ostatniej transzy środków bezzwrotnych,
- terminu zakończenia realizacji (ze wskazaniem zadań, dla których planowany termin zakończenia realizacji przypada w roku budżetowym oraz tych, których realizacja planowana jest w latach następnych),
- etapu wyboru wykonawcy inwestycji, np. w ramach ustawy prawo zamówień publicznych, ustawy o koncesjach (ze wskazaniem zadań na końcowym etapie postępowania),
- spełnienia warunków formalno – prawnych umożliwiających ogłoszenie przetargu (ze wskazaniem zadań spełniających i niespełniających to kryterium).

Wykazy zadań zhierarchizowane według powyższych kryteriów, zatwierdzone przez właściwego Kierującego pionem, należy przekazywać do Skarbnika Miasta na koniec każdego kwartału roku budżetowego (tj. do ostatniego dnia roboczego kwartału). Wykazy te, po zaakceptowaniu przez Prezydenta Miasta Krakowa są podstawą złożeniu stosownych wniosków o zmiany w budżecie i/lub WPF.

W przypadku zadań planowanych do realizacji z udziałem środków bezzwrotnych (w ramach wydatków bieżących jak i inwestycyjnych), Jednostka Realizująca zobowiązana jest do bezzwłocznego wycofania zadania z budżetu Miasta oraz z WPF (w przypadku zadań wieloletnich)), w razie ich nieotrzymania.

IV. Zasady postępowania w sytuacji zagrożenia płynności Miasta

1. W przypadku stwierdzenia:

- trudności z utrzymaniem płynności finansowej Miasta,
- niegospodarności w miejskich jednostkach organizacyjnych,
- opóźnień w realizacji zadań,
- naruszenia zasad gospodarki finansowej,

Prezydent Miasta Krakowa na wniosek Skarbnika Miasta może podjąć decyzję o zablokowaniu określonych wydatków, tj. o czasowym lub obowiązującym do końca roku budżetowego zakazie dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo o wstrzymaniu przekazywania środków finansowych na realizację zadań finansowanych z budżetu Miasta Krakowa. O podjętej decyzji Prezydent Miasta Krakowa zawiadamia Radę Miasta Krakowa.

2. W pierwszej kolejności finansowane są wydatki budżetowe bezwzględnie konieczne, według następującej kolejności:

- a) bieżąca obsługa zadłużenia Miasta oraz rozchody związane ze spłatą zadłużenia Miasta,
- b) obligatoryjne świadczenia wynikające ze stosunku pracy,
- c) wyżywienie w przedszkolach, domach dziecka, domach pomocy społecznej itp.,
- d) zakup leków w domach dziecka i domach pomocy społecznej,
- e) usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- f) obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa,
- g) bieżące funkcjonowanie UKM/miejskiej jednostki organizacyjnej: media (co, energia, woda, ścieki), czynsze, opłaty pocztowe, dozór, sprzątanie, opłaty telekomunikacyjne itp.,
- h) wydatki inwestycyjne związane z zakończeniem realizacji zadania/ etapu,
- i) końcowe transze zaliczek środków bezzwrotnych,
- j) pozostałe wydatki, w tym:
 - opłaty i wyroki sądowe,
 - podatki, wpłaty do ZUS,
 - odszkodowania,
 - dodatki mieszkaniowe,
 - wydatki bieżące, które nie są zaplanowane w kolejnym roku budżetowym,
 - wydatki związane z realizacją dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz związane z pozyskiwaniem dochodów z tytułu opłat i kar, o których mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska („środki znaczone”),

- dotacje dla szkół publicznych i niepublicznych,
- dotacje dla instytucji kultury,
- dotacje wynikające z zawartych umów na realizację zadań publicznych,
- realizacja wydatków w ramach środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic w zakresie zadań priorytetowych, zadań powierzonych oraz wydatków na utrzymanie Rad i Zarządów Dzielnic,
- umowy zlecenia i umowy o dzieło zawarte z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej,
- zakup usług zdrowotnych,
- zakup towarów i usług pozostałych.

Stwierdzenie braku środków na tego rodzaju wydatki z jednoczesnym uprzednim zaangażowaniem środków na inne cele stanowić będzie podstawę do wyciągania konsekwencji służbowych w stosunku do kierującego komórką organizacyjną UMK/miejską jednostką organizacyjną.

Zmiana ustalonej kolejności finansowania wydatków może nastąpić po uzyskaniu pisemnej zgody Prezydenta Miasta Krakowa i wcześniejszym pozytywnym zaopiniowaniu przez „Zespół Zadaniowy ds. analiz budżetowych i płynności finansowej budżetu Miasta”.

3. O kolejności zapłaty poszczególnych faktur lub rachunków w Urzędzie Miasta Krakowa decyduje Skarbnik Miasta.
4. Obowiązuje zakaz wcześniejszego regulowania zobowiązań finansowych niż wynika to z zawartych umów porozumień lub przepisów (chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej).
5. Nie przewiduje się tworzenia wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Zadania, które nie zostaną zrealizowane zgodnie z zapisami budżetu Miasta Krakowa w danym roku budżetowym powinny zostać zaplanowane w ramach środków przydzielonych w projekcie budżetu Miasta na kolejny rok budżetowy. Oznacza to konieczność złożenia stosownych wniosków korygujących projekt budżetu na rok następny (lub uchwalony budżet) wraz z propozycją zmiany w planie wydatków komórki organizacyjnej UMK/miejskiej jednostki organizacyjnej wynikającym z projektu budżetu na rok następny, bądź z uchwalonego na ten rok budżetu.