

UCHWAŁA Nr SO-5/0954/213/2021

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 27 kwietnia 2021 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Konina za 2020 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 roku ze zmianami w składzie:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka
Członkowie: Renata Konowalek
Aleksandra Marszałek

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2020 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

opinię pozytywną

z zastrzeżeniem wyrażonym w pkt I.3 uzasadnienia i uwagą wyrażoną w pkt I.6 uzasadnienia

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta Konina za 2020 rok załączone do zarządzenia Prezydenta Miasta Konina Nr 61/2021 z dnia 30 marca 2021 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Konina za 2020 rok i przedłożone tutaj Izbie wraz z informacją o stanie mienia komunalnego w dniu 30 marca 2021 roku. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2020 rok uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, zmianami do niej oraz ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na dzień 31 grudnia 2020 roku.

Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

I. 1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną. W części opisowej Prezydent Miasta zamieścił objaśnienia dotyczące wykonanych dochodów, poziomu zaległości oraz finansowych skutków udzielonych ulg, zwolnień, umorzeń i odroczenia terminu płatności, a także obniżenia górnych stawek podatków lokalnych. W odniesieniu do wydatków bieżących sprawozdanie zawiera omówienie ważniejszych grup wydatków w poszczególnych działach, w ramach których odnosi się przede wszystkim do wydatków realizowanych w ramach przedsięwzięć wieloletnich. Wykonanie wydatków majątkowych przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym z wyodrębnieniem kwot przeznaczonych na zadania z zakresu ochrony środowiska wraz z podaniem danych o zakresie rzeczowym wykonanych zadań. Sprawozdanie zawiera informację o wydatkach poniesionych na zadania wyłonione w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego (str. 150-153).

W części tabelarycznej sprawozdania przedstawiono dane w szczególności wynikającej z uchwały budżetowej, a mianowicie:

- dochody i wydatki w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem

dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań przyjętych do realizacji od innych jednostek samorządu terytorialnego,

- wykaz udzielonych dotacji,
- wydatki majątkowe, wg zadań w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- wykonanie planu przychodów i rozchodów budżetu,
- zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi.

W sprawozdaniu poinformowano z jakiego tytułu poniesiono wydatki z budżetu gminy na zapłacenie odsetek i wypłatę odszkodowań (str. 69, 78, 97, 100, 102, 119, 144 i 146).

2. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet Miasta Konina za 2020 rok został wykonany z deficytem w wysokości 31.262.574,36 zł (przy planowanym deficycie w kwocie 83.226.484 zł), bowiem:

a) dochody wykonano w wysokości 651.104.611,52 zł, co stanowi 102,71% planu, z tego:

- dochody bieżące wykonano w wysokości 541.733.346,75 zł, co stanowi 100,22% planu,
- dochody majątkowe wykonano w wysokości 109.371.264,77 zł, co stanowi 117,11% planu (w tym dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 6.232.120,68 zł co stanowi 54,31% planu),

b) wydatki wykonano w wysokości 682.367.185,88 zł, co stanowi 95,15% planu, z tego:

- wydatki bieżące wykonano w wysokości 544.554.352,10 zł, co stanowi 96,54% planu,
- wydatki majątkowe wykonano w wysokości 137 812 833,78 zł, co stanowi 90,02% planu.

Deficyt budżetu zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS (korekta nr 1) sfinansowany został środkami z kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, a także wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z powyższych danych wynika, że wykonane dochody bieżące są niższe od wykonanych wydatków bieżących o kwotę (-) 2.821.005,35 zł, ale spełniono wymogi art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z uwagi na posiadanie wolnych środków z rozliczenia kredytów i pożyczek i emisji obligacji z lat ubiegłych, a także wykonanie wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w wysokości 1.174.283 zł oraz z uwagi na ubytek w wykonanych w 2020 roku dochodach, będący skutkiem wystąpienia COVID-19 w wysokości 5.403.659,78 zł (art. 15zoa ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych).

3. Przychody budżetu wyniosły 119.578.740,59 zł (z tego: przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek /§931 i § 952/ w kwocie 103.032.000 zł, oraz przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy /§950/ w kwocie 16.546.740,59 zł). Rozchody budżetu na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów wykonano w kwocie 34.690.516 zł, tj. w wysokości zaplanowanej w uchwale budżetowej na 2020 rok po wprowadzonych zmianach. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 roku.

Na dzień 31 grudnia 2020 roku Miasto Konin posiadało zadłużenie w wysokości 252.957.209,98 zł, co stanowi 38,85% zrealizowanych dochodów budżetu. Spłata rat kredytów

i pożyczek wraz z kosztami obsługi długu wyniosła 37.945.364,99 zł, co stanowi 9,68% wykonanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje przeznaczone na cele bieżące, a po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń spłat zobowiązań z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych suma spłat zobowiązań wyniosła 22.344.199,99 zł, co stanowi 5,7% wykonanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje przeznaczone na cele bieżące i mieści się w limicie określonym w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W sprawozdaniu Prezydent podał dane o planowanych i zrealizowanych przychodach oraz rozchodach budżetu, a także przedstawił poziom zadłużenia Miasta, przy czym na stronie 150 części opisowej sprawozdania oraz w tabeli nr 7 podano, iż wykonanie przychodów z wolnych środków na rachunkach bankowych wyniosło 14.885.000 zł, podczas gdy przychody pozostające w budżecie w 2020 roku z rozliczenia pożyczek i kredytów z lat ubiegłych (przychody wykonane) wynikające z bilansu budżetu na 31 grudnia 2019 roku wyniosły 16.546.740,59 zł.

W sprawozdaniu Prezydent nie wyjaśnił, dlaczego zaciągnięto zobowiązania zwrotne z tytułu emisji obligacji w pełnej wysokości mimo, iż nie wystąpiły w takiej wysokości jak planowano w uchwale budżetowej potrzeby pożyczkowe budżetu Miasta Konina w wyniku czego na rachunku bankowym pozostały niewykorzystane środki, które generują koszty obsługi długu.

W 2020 roku relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych (1/7 prawej strony wzoru) wyniosła 0,33% (dla porównania w 2019 wskaźnik ten wynosił 4,23%). Na podstawie danych zamieszczonych w sprawozdaniu należy stwierdzić, że istotny wpływ na obniżenia wskaźników spłat zobowiązań (zdolności kredytowej) miało niższe niż planowano wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia (plan wynosił 11.475.412,86 zł, a wykonanie 5.230.510,02 zł, co stanowi 45,58% planu) oraz deficyt operacyjny w wysokości (-) 2.821.005,35 zł (ujemna różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi).

Skład Orzekający ustalił, że rok 2020 jest trzecim rokiem, w którym wydatki bieżące finansowane z dochodów własnych rosły szybciej niż dochody bieżące z wyłączeniem dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. Należy również zauważyć, że w 2020 roku wydatki bieżące na utrzymanie publicznego transportu zbiorowego (z wyłączeniem wydatków poniesionych na realizację projektów dofinansowanych środkami z UE), które nie są finansowane z dochodów bieżących ze świadczonych usług i pobranych opłat wyniosły 22.250.511,92 zł, co oznacza, iż zwiększyły się w stosunku do roku ubiegłego o kwotę 7.826.511,92 zł.

W sprawozdaniu nie przekazano informacji o podjęciu i przeprowadzeniu w 2020 roku działań restrukturyzacyjnych w zakresie wydatków bieżących na finansowanie zadań i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Miasta Konina, w tym jednostek systemu oświaty, które zostały zapowiedziane przez Prezydenta Miasta w piśmie Nr.BU3021.6.2019 z dnia 17 stycznia 2019 roku złożonym w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do uchwały budżetowej na 2019 rok oraz w piśmie Nr.BU.3021.4.2020 z dnia 27 stycznia 2020 roku złożonym w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do uchwały budżetowej 2020 rok, na okoliczność zaplanowania w tych uchwałach niższych wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty niż wydatki wykonane w poprzednim roku. W informacji o stanie mienia zamieszczono tylko wzmiankę o likwidacji Miejskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w związku z koniecznością zagospodarowania majątku zlikwidowanej jednostki.

Na podstawie dokumentów posiadanych przez Izbę ustalono, że w trakcie 2020 roku zwiększono wydatki na wynagrodzenia w jednostkach systemu oświaty sklasyfikowanych w

dz. 801/Oświata i wychowanie/ § 4010 o kwotę 19.963.793,87 zł.

Z analizy danych wynikających ze sprawozdania wynika, że wykonanie budżetu w 2020 roku wpłynęło na obniżenie zdolności Miasta Konina do ponoszenia w latach 2021-2023 oraz w 2026 i 2027 obciążeń z tytułu spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi kosztami obsługi zadłużenia (zdolność kredytową) obliczoną w sposób określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co spowodowało, iż już w 2021 roku zaistniała konieczność zmniejszenia rozchodów w latach następnych i dokonania planowanej wcześniejszej spłaty zobowiązań dłużnych z wykorzystaniem posiadanych wolnych środków. Dopiero po tych zmianach uwzględniając dane z wykonania budżetu 2020 roku spełniony został wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2023 roku. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części zastrzeżenie.

Skład Orzekający kolejny raz wskazuje na konieczność podjęcia skutecznych działań zmierzających do zwiększenia dochodów bieżących i zrestrukturyzowania wydatków bieżących w 2021 roku i latach następnych, aby spełnić wskaźnik spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach objętych prognozą kwoty długu na poziomie umożliwiającym spłatę posiadanego zadłużenia. W wieloletniej prognozie finansowej zaplanowano bowiem, że nadwyżka operacyjna w 2021 roku wyniesie 6.432.466,21 zł, w 2022 roku – 17.887.970 zł, w 2023 roku – 23.744.510 zł, a w 2024 roku i latach następnych – 29.883.150 zł, tj. prognozowany wynik operacyjny w tych latach kształtować się będzie na poziomie dodatnim, podczas gdy w 2020 roku wynik operacyjny budżetu ma wartość ujemną.

4. Na podstawie sprawozdań budżetowych ustalono, że w 2020 roku poniesiono wydatki ujęte w limicie wydatków niewygasających z upływem 2019 roku w wysokości 16.909.901,97 zł, natomiast, zwrócono do budżetu 2020 roku niewykorzystane środki w wysokości 11.525.519,06 zł, co stanowi 40,53% wydatków zaplanowanych przez Radę Miasta w uchwałach: Nr 239 z dnia 27 listopada 2019 roku, Nr 275 z dnia 18 grudnia 2019 roku oraz Nr 288 z dnia 30 grudnia 2019 roku, a na tą okoliczność nie zamieszczono żadnego wyjaśnienia.

Skład Orzekający podkreśla, że rok 2020 jest kolejnym rokiem, w którym znaczna część środków przekazanych w roku poprzednim na wyodrębniony rachunek, nie została wykorzystana na realizację planowanych wydatków, które na podstawie uchwały organu stanowiącego nie wygasły z upływem poprzedniego roku budżetowego (w 2019 roku zwrot z tego tytułu wyniósł 2.560.080,93 zł, tj. 34,86% planu, w 2018 roku - 4.928.302,03 zł, tj. 57% planu, w 2017 roku - 269.047,24 zł, tj. 36% planu, w 2016 roku - 3.760.008,81 zł, tj. 47% planu, w 2015 roku - 5.242.586,36 zł, tj. 53% planu,).

W 2020 roku również przekazano środki na rachunek wydatków niewygasających w wysokości 12.125.615,26 zł, w tym na wydatki majątkowe w wysokości 10.767.431,97 zł na podstawie uchwały Nr 457 z dnia 23 grudnia 2020 roku, natomiast już w uchwale Rady Miasta Konina zmieniającej budżet na 2021 rok Nr 472 z dnia 27 stycznia 2021 r. wprowadzono na dochody budżetu część środków w wysokości 8.322.124,45 zł niewykorzystanych w terminie określonym w uchwale Nr 457 z dnia 23 grudnia 2020 roku.

Skład Orzekający kolejny raz podnosi, iż w 2020 roku i w latach poprzednich budżet był finansowany m.in. z przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek i emisji obligacji), które w części zaangażowano na przekazanie środków na rachunek bankowy wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego i z tego tytułu ponoszono koszty obsługi zadłużenia zaciągniętego na ten cel wcześniej niż wynikało to z konieczności ponoszenia wydatków, w tym opłacenia kosztów inwestycyjnych.

5. W części opisowej Prezydent Miasta zamieścił informację o poziomie zobowiązań niewymagalnych na koniec 2020 roku (str. 148) w łącznej wysokości 23.215.650,76 zł, w tym wskazał, że część zobowiązań niewymagalnych nie mieści się w rocznym planie wydatków oraz wyjaśnił, iż podstawę zaciągnięcia tych zobowiązań stanowiło postanowienie § 7 uchwały Nr 287 Rady Miasta Konina z dnia 18 grudnia 2019 roku w sprawie uchwały budżetowej miasta Konina na 2020 rok, a podstawą zaciągnięcia zobowiązań związanych z wykupem gruntów oraz zakupem środków trwałych są przedsięwzięcia zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2020-2023.
6. Z opiniowanego sprawozdania wynika, że wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 roku wyniosły 13.639.337,57 zł, a powiększone o uzyskane dochody uboczne sklasyfikowane w rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami/ tj. dochody ze zwrotów kosztów upomnień i postępowania egzekucyjnego, z odsetek od opłaty wniesionych po terminie płatności oraz pozostałych dochodów wyniosły łącznie 13.673.828,42 zł, natomiast wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poniesiono w wysokości 13.433.521,05 zł (rozdz. 90002). Z powyższego wynika, że uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z dochodami ubocznymi w całości pokryły wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2020 roku oraz powstała niewielka nadwyżka w wysokości 240.307,37 zł, którą należy wykorzystać w 2021 roku na cele określone w art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W części opisowej podano informację o zrealizowanych dochodach z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (str. 20) i wydatkach poniesionych na obsługę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (str. 101), w tym przekazano dane o wydatkach poniesionych na odbiór odpadów komunalnych oraz dane o wydatkach na zagospodarowanie odpadów komunalnych, natomiast pozostałe dane o wydatkach nie pozwalają na jednoznaczne przypisanie ich do poszczególnych grup wydatków określonych w art. 6r ust. 2 pkt 3-4 i ust. 2a-2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także nie zawierają objaśnień, co od 2019 roku jest wymagane na podstawie przepisu art. 6r ust. 2e ww. ustawy. Przepis ten stanowi, że w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c wraz z objaśnieniami.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę w odniesieniu do zakresu zamieszczonych informacji o poniesionych w 2020 roku wydatkach na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

7. W sprawozdaniu wykazano dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska w wysokości 7.869.570,81 zł (rozdz. 90019) oraz poinformowano o poniesionych wydatkach bieżących i majątkowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienione w art. 400a wyżej cytowanej ustawy w wysokości 6.219.689,35 zł (str. 105, 108, 119, tabela Nr 3 i 10). Zatem w 2020 roku nie zostały wykorzystane na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną środki w wysokości 1.649.881,46 zł i dlatego winny być przeznaczone na te cele w 2021 roku. Przepis art. 403 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) stanowi, iż do zadań gmin i powiatów należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w

art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin i powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

8. Opiniowane sprawozdanie zawiera informacje o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonanych w trakcie roku budżetowego (Tabela Nr 11), czym spełniono wymóg wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W zestawieniu, tym popełniono omyłkę, bowiem w przedostatniej kolumnie wskazano uchwałę Nr 439 z dnia 25.11.2020 r., a winna być uchwała Nr 458 z dnia 23.12.2020 r.

W części opisowej sprawozdania zamieszczono również dane o realizacji przedsięwzięć wieloletnich w zakresie zadań bieżących w poszczególnych działach, a w zakresie zadań majątkowych na str. 163-176 z podaniem informacji o zaciągniętych zobowiązaniach oraz zaawansowaniu finansowym, a zatem spełniono wymóg wynikający z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

9. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2020 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

- II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2020 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji), w tym o mieniu z zakończonych inwestycji i z zakupów inwestycyjnych, a także informacje o sposobie zadysponowania mienia po likwidacji Miejskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli. Wykaz mienia obrazuje wartość posiadanego majątku w poszczególnych grupach i jednostkach organizacyjnych.

Informacja zawiera również dane o aktywach trwałych w inwestycjach rozpoczętych z wyszczególnieniem zadań i ich wartości oraz o posiadanych udziałach w spółkach prawa handlowego. Opiniowana informacja zawiera także dane o dochodach osiągniętych z majątku Miasta Konina.

W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Zofia Ligocka

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.