

Uchwała Nr SO-0953/44/5/Ko/18

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 20 września 2018 roku

w sprawie wyrażenia opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze
półrocze 2018 roku **Miasta Konina**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 roku, ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka
Członkowie: Renata Konowalek
Józef Goździkiewicz

działając na podstawie art. 13 pkt 4 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) o przedłożonej przez Prezydenta Miasta Konina informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 roku wyraża

opinię pozytywną.

U z a s a d n i e

Na podstawie przedłożonej przez Prezydenta Miasta Konina informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 roku wraz z informacją o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć oraz informacji o przebiegu wykonania planu finansowego Konińskiego Domu Kultury, Młodzieżowego Domu Kultury w Koninie oraz Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie, Skład Orzekający ustalił, że przedmiotowa informacja została przedłożona w terminie określonym w art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i zawiera dane wymagane uchwałą Nr 755 Rady Miasta Konina z dnia 27 października 2010 roku w sprawie zakresu i formy półrocznej informacji z przebiegu wykonania budżetu miasta Konina oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.

- I. Skład Orzekający opiniując informację o przebiegu wykonania budżetu zapoznał się także z uchwałą budżetową (po zmianach) na 2018 rok oraz ze sprawozdaniami dotyczącymi pierwszego półrocza 2018 roku. Na tej podstawie ustalił, co następuje:
 1. Plan dochodów i wydatków budżetowych zawarty w informacji jest zgodny z uchwalonym (po zmianach) budżetem na 2018 rok. Wykonanie podstawowych wielkości budżetu za pierwsze półrocze 2018 roku, wyniosło:
 - dochody w wysokości 257.533.841,10 zł, co stanowi 47,80% planu, w tym: dochody bieżące w kwocie 243.810.299,34 zł, co stanowi 51,91% planu oraz dochody majątkowe w kwocie 13.723.542,06 zł, co stanowi 19,87% planu;
 - wydatki w wysokości 236.325.842,53 zł, co stanowi 43,57% planu, w tym: wydatki bieżące w kwocie 220.840.126,18 zł, co stanowi 50,40% planu oraz wydatki majątkowe w kwocie 15.485.716,35 zł, o stanowi 14,87% planu.

2. W pierwszym półroczu 2018 roku Miasto osiągnęło nadwyżkę dochodów nad wydatkami w kwocie 21.207.998,87 zł przy planowanym deficycie w wysokości 3.579.484,00 zł. Wykonane dochody bieżące przewyższyły zrealizowane wydatki bieżące o kwotę 22.970.173,16 zł.
3. W okresie sprawozdawczym spłacono raty zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 7.453.258 zł, co stanowi 50% planowanych rozchodów z tego tytułu. Z dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby wynika, że w I półroczu br. Skład Orzekający wydał opinię o możliwości spłaty: kredytu w wysokości 15.000.000 zł (opinia Składu Orzekającego z dnia 30.04.2018r. - Uchwała SO-0950/21/5/Ko/2018).
W informacji Prezydent wykazał dane o planowanych i zrealizowanych przychodach i rozchodach budżetu (tabela Nr 7 i str. 100 części opisowej), przy czym podał, iż wykonanie przychodów z wolnych środków na rachunkach bankowych wyniosło 3.486.000 zł, podczas gdy wielkość ta stanowi kwotę planowanych w uchwale budżetowej "wolnych środków" (wykazaną również po stronie planu w sprawozdaniu Rb-NDS w poz. D15.), natomiast przychody pozostające w budżecie z rozliczenia pożyczek i kredytów z lat ubiegłych wg stanu na dzień bilansowy poprzedniego roku sprawozdawczego wyniosły 9.362.574,42 zł. Zatem w realizację budżetu 2018 roku planuje się zaangażować tylko część wolnych środków (o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych) posiadanych przez Miasto Konin, a mianowicie w wysokości 3.486.000 zł, przy stanie wolnych środków wynoszącym 9.362.574,42 zł, podczas gdy równocześnie w budżecie planuje się przychody zwrotne z kredytów i pożyczek w wysokości 15.000.000 zł, których zaciągnięcie generuje wydatki bieżące na finansowanie kosztów obsługi zadłużenia. Na tą okoliczność w opiniowanej informacji nie zamieszczono żadnych wyjaśnień.
W pierwszym półroczu nie zaciągnięto planowanego kredytu, ale należy zauważyć, że przebieg realizacji budżetu wskazywał, iż w tym okresie nie wystąpiły potrzeby pożyczkowe budżetu Miasta Konina.
4. Z przedłożonej informacji wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego Miasto posiadało zobowiązania niewymagalne w wysokości 8.123.595,64 zł (str. 95 informacji), co potwierdza sprawozdanie Rb-28S o wydatkach.
Prezydent poinformował o zaciągnięciu zobowiązań majątkowych związanych z wykupem gruntów i zakupem środków trwałych ujętych wykazie przedsięwzięć załączonych do wieloletniej prognozy finansowej oraz o poziomie zobowiązań wymagalnych, które powstały w zlikwidowanym samorządowym zakładzie budżetowym „Miejski Zakład Komunikacji”.
5. Dane wykazane w informacji zgodne są z danymi wykazanymi w sprawozdaniach przedłożonych za okres od 1.01.2018r. do 30.06.2018r..
6. W informacji zostały podane przyczyny odchyień w realizacji niektórych dochodów, w tym niskiego wykonania dochodów ze sprzedaży mienia. W informacji wskazane zostały skutki dla budżetu z tytułu obniżenia górnych stawek podatków oraz zastosowania ulg podatkowych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa oraz wprowadzonych zwolnień na podstawie uchwały organu stanowiącego. Omówiono także zaległości podatkowe oraz działania podjęte w celu ich wyegzekwowania.
Wydatki majątkowe zostały przedstawione w zestawieniu tabelarycznym wg zadań z podaniem krótkiej informacji o przebiegu ich realizacji, które znajdują potwierdzenie w

zaangażowaniu wydatków majątkowych. Na podstawie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych (kolumna 5) ustalono, że zaangażowanie wydatków inwestycyjnych (§ 605) wyniosło 62.371.709,06 zł, co stanowi 78,5% kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej i oznacza, iż na taką kwotę zostały zaciągnięte zobowiązania, w tym umowy z wykonawcami.

W opiniowanej informacji wykazano dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz poinformowano o poniesionych wydatkach bieżących (str. 48, 70, 72 i 76 informacji) i majątkowych (tabela Nr 3) na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

7. Prezydent przedstawił dane o wydatkach poniesionych z budżetu Miasta na opłacenie odsetek oraz kar i odszkodowań wraz z podaniem informacji o podstawie ich poniesienia w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie
600	60004	4560	8 321,00	8 314,00
600	60015	4590	10 873,00	4 531,03
600	60016	4580	10 150,00	7 093,61
600	60016	4590	15 618,00	6 248,52
700	70005	4590	1 020 000,00	693 860,00
700	70005	4600	451 550,00	50 000,00
700	70095	4580	6 000,00	1 230,84
700	70095	4590	20 000,00	9 950,34
801	80101	4580	13 586,85	13 586,85
801	80101	4590	71 865,30	71 865,30
801	80110	4580	6,00	5,84
900	90013	4580	35,10	35,10
900	90013	4600	1 500,00	1 500,00
900	90095	4590	5 000,00	5 000,00

8. W części opisowej informacji zamieszczona została deklaracja, iż „W II półroczu br. nastąpi korekta planu wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach organizacyjnych, gdzie wykonanie jest powyżej 50 %”, natomiast nie zamieszczono informacji, jakie były przyczyny wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości przewyższającej połowę rocznego planu, w tym m.in. w rozdziałach: 75020, 80101, 80102, 80104, 80110, 80111, 80115, 80120, 80130, 80134, 80140, 80144, 80146, 85321, 85401, 85403, 85406, 85410, 85501, 85502 i 85510. Suma wydatków na wynagrodzenia osobowe we wszystkich jednostkach objętych budżetem wyniosła 76.492.390,21 zł, co stanowi 51,87 kwoty zaplanowanej w budżecie Miasta Konina.
9. W tabeli nr 11 „Wykonanie przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego za I półrocze 2018 roku” oraz na stronach 101-102 informacji Prezydent Miasta wskazał, iż zwiększył się ujemny stan środków obrotowych w Miejskim Zakładzie Komunikacji, bowiem stan środków obrotowych na początek roku wyniósł (-) 4.701.625,95 zł, a na koniec I półrocza 2018 roku uległ zwiększeniu i wynosi (-) 6.907.570,76 zł oraz podał okoliczności, które miały wpływ na zwiększenie ujemnego stanu środków obrotowych w tej jednostce.

Na stronie 102 informacji podano, iż „Zgodnie z Uchwałą Rady Miasta Konina z dnia 29 listopada 2017 roku w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, Miejski Zakład Komunikacji do dnia 27 czerwca 2018 roku funkcjonował jako samorządowy zakład budżetowy.”.

Skład Orzekający zwrócił uwagę na wysoki poziom przychodów uzyskanych z dotacji przedmiotowej w kwocie 7.343.625,24 zł w stosunku do zrealizowanych kosztów działalności w wysokości 11.637.367,22 zł, który stanowi 63,10%, a stosownie do przepisu art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego, z wyłączeniem dotacji, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 2 i 3 (dotacji celowych na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji) nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności.

10. W wyniku analizy przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 roku, uchwały budżetowej na 2018 rok po zmianach oraz sprawozdań budżetowych Skład Orzekający stwierdził, że:

1) Na dochody budżetu wpłynęło 4.928.277,03 zł ze zwrotu środków niewykorzystanych na realizację wydatków, które nie wygasły z upływem 2017 roku, a środki na ich realizację odprowadzone zostały na wyodrębniony rachunek bankowy w wykonaniu uchwały Nr 635 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetowych, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2017. Ze sprawozdania Rb-28NWS z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego wynika, że w 2018 roku nie zostały wykorzystane środki w wysokości 4.928.302,03 zł na wydatki niewygasające z roku ubiegłego, co stanowi 57% wydatków zaplanowanych przez Radę Miasta w uchwale Nr 635 z dnia 20 grudnia 2017 r., a na tą okoliczność nie zamieszczono żadnego wyjaśnienia. Skład Orzekający podkreśla, że rok 2018 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 2017 zwrot z tego tytułu wyniósł 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 2014 roku – 2.436.809,52 zł, tj. 30% planu, w 2013 roku – 5.738.289,79 zł, tj. 36% planu, w 2012 – 4.573.990,57 zł, tj. 59% planu). Skład Orzekający zwraca również uwagę, iż przekazywanie środków na rachunek wydatków niewygasających w 2017 roku i następnie ich zwrot w 2018 roku na dochody budżetu, aby finansować to samo zadanie z planu finansowego 2018 roku powoduje zniekształcenie budżetu, bowiem np. wydatki inwestycyjne, w tym przypadku w wysokości 4.887.646,26 zł, których koszty zostaną sfinansowane w 2018 roku (poprzez opłacenie faktur lub dokonanie innych płatności) będą dwukrotnie wykazane w sprawozdaniach Rb-28S jako wydatki wykonane, tj. w 2017 roku (kolumna 6 „Wydatki wykonane” i kolumna 11 „Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego”) i 2018 roku (kolumna 6 „Wydatki wykonane”).

Dodatkowo należy podnieść, iż każdy zwrot niewykorzystanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, na dochody budżetu w roku następnym zwiększa dochody budżetu ogółem, przez co pozytywnie wpływa na planowany wskaźnik w danym roku (lewa strona wzoru z art. 243 ustawy o finansach publicznych), ale jednocześnie wpływa negatywnie na maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłat zobowiązań w trzech kolejnych latach (prawa strona wzoru z art. 243 ustawy o finansach publicznych), co obniża zdolność kredytową budżetu w latach następnych.

- 2) Z danych wynikających z opiniowanej informacji oraz ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S wynika, że uzyskane w pierwszym półroczu bieżącego roku dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 4.789.955,27 zł i łączne dochody w całym rozdz. 90002 w wysokości 4.803.328,33 zł, nie pokrywają w całości wydatków poniesionych na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynoszących 5.600.357,81 zł (wydatki w rozdz. 90002 z pominięciem wydatków w § 6230 oraz wydatków na usuwanie odpadów z miejsc publicznych i na likwidację dzikich wysypisk).

Na podstawie sprawozdania Rb-27S ustalono, że należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (należności z 2018 roku + należności z lat ubiegłych (zaległości) w § 0490) wynoszą 9.510.618,42 zł i są o 2.989.381,58 zł niższe niż planowane z tego tytułu dochody w budżecie Miasta Konina w wysokości 12.500.000 zł. Zatem dane wykazane w sprawozdaniach wskazują na to, iż nie jest możliwe zrealizowanie dochodów z tego źródła w wysokości zaplanowanej w uchwale budżetowej, a na tą okoliczność nie ma żadnych wyjaśnień.

Skład Orzekający porównał dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wydatkami poniesionymi na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi uzyskane w pierwszym półroczu 2018 roku, w którym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi organ stanowiący objął nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i tzw. nieruchomości mieszane (na których częściowo zamieszkują mieszkańcy, a częściowo nie zamieszkują mieszkańcy) z danymi z pierwszego półrocza 2017 roku w którym systemem objęto wszystkie nieruchomości i stwierdził, że w I półroczu 2018 roku:

- wykonane dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w rozdz. 90002 § 0490 są niższe o 952.692,32 zł,
- należności (należności z 2018 roku + należności z lat ubiegłych (zaległości) w § 0490) są niższe o 2.489.679,80 zł,
- wykonane dochody w dz. 90002 są niższe o 957.245,44 zł,
- zaległości są wyższe o 52.790,37 zł,
- wykonane wydatki poniesione na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (wydatki w rozdz. 90002 z pominięciem wydatków w § 6230 oraz wydatków na usuwanie odpadów z miejsc publicznych i na likwidację dzikich wysypisk) są niższe o 412.529,06 zł.

Z powyższego wynika w większym stopniu obniżeniu uległy dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi niż wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co oznacza że zwiększył się deficyt w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

- 3) W tabeli Nr 3 podano informacje o wykonaniu wydatków majątkowych, przy czym niektóre dane zamieszczone w kolumnie „Wykonany zakres rzeczowy zadania” nie korespondują z danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-28S, przykładowo w rozdz. 71012 /Zadania z zakresu geodezji i kartografii/ §6059, w którym zaplanowano jedno zadanie pn. „Wzmacnianie zastosowania TIK w Mieście Konin – Integracja i harmonizacja baz danych oraz udostępnianie elektronicznych usług publicznych” w kwocie 92.903,05 zł, podano, iż „postępowanie przetargowe na modernizację geodezyjnych baz danych w trackie realizacji” (str. 15 tabeli Nr 3), a w sprawozdaniu Rb-28S wykazano 100% zaangażowania wydatków budżetu, co wskazuje na zawarcie w I półroczu umowy z wykonawcą lub bezpodstawne zaksięgowanie zaangażowania.

- 4) W tabeli zamieszczonej na str. 97-99 przedstawiono dane o planie i wykonaniu wydatków realizowanych w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego z których wynika, że wykonanie tych wydatków wynosi 192.378,50 zł, co stanowi 8,7 % zaplanowanych wydatków. W informacji nie podano danych o zaawansowaniu realizacji tych wydatków.

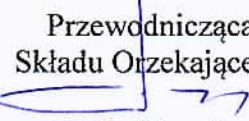
II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej:

1. Prezydent odniósł się do kwot spłaconych rat pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach ubiegłych.
2. Zadłużenie Miasta z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym o kwotę 7.453.258 zł i na dzień 30 czerwca 2018 roku wyniosło 109.249.127,29 zł, co stanowi 20,28% planowanych dochodów budżetu.
3. Przedstawiono stopień zaawansowania i przebieg realizacji przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej po zmianach w ujęciu rzeczowym i finansowym, z podaniem dla każdego przedsięwzięcia: informacji o zawartych umowach, na podstawie których zaciągnięto zobowiązania obciążające budżet 2018 roku i lat następnych oraz wielkości wydatków poniesionych w I półroczu 2018 roku.

III. Z analizy informacji z realizacji planu finansowego instytucji kultury wynika, że wykazane w planie finansowym Konińskiego Domu Kultury, Młodzieżowego Domu Kultury w Koninie oraz Miejskiej Biblioteki Publicznej w Koninie kwoty planu i wykonania dotacji otrzymanych z budżetu Miasta Konina są zgodne z kwotami wykazanymi w budżecie po zmianach na 2018 rok, w informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz sprawozdaniu Rb-28S. W przedłożonych informacjach podano dane o stanie należności oraz zobowiązań, w tym wymagalnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający orzekł jak w sentencji.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Zofia Ligocka

Pouczenie:

Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie czternastu dni od daty doręczenia uchwały.