

## **UCHWAŁA Nr SO-5/0952/129/2021**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 7 grudnia 2021 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej

Miasta Konina na 2022 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 roku z późn. zm., w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Renata Konowalek

Aleksandra Marszałek

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, późn. zm.) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok

### **o p i n i ę p o z y t y w n ą**

#### **z zastrzeżeniami wyrażonymi w pkt 7 uzasadnienia**

#### **Uzasadnienie**

Prezydent Miasta Konina w dniu 15 listopada 2021 roku przedłożył tutejszej Izbie w formie elektronicznej projekt uchwały budżetowej na 2022 rok w celu zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

W dniu 30 czerwca 2010 roku Rada Miasta podjęła uchwałę Nr 687 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:

- dochody w wysokości 547.512.369,74 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 507.349.902,74 zł,
- wydatki w wysokości 538.298.927,74 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 497.830.276,86 zł.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi

w odrębnych ustawach (§ 905) w kwocie 1.184.074 zł i przychody z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 4.250.000 zł, a także rozchody na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 14.647.516 zł. Skład Orzekający podkreśla, że ostateczna kwota przychodów z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych do wykorzystania w 2022 roku, będzie możliwa do ustalenia po zakończeniu roku budżetowego 2021.

Planowaną nadwyżkę dochodów nad wydatkami w wysokości 9.213.442 zł proponuje się przeznaczyć na spłatę zadłużenia.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 9.519.625,35 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

2. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego zaplanowana została w kwocie przewyższającej wartość minimalną określoną w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856, z późn. zm.).
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
4. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, określonych w postanowieniu § 6 projektu uchwały budżetowej, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z przepisów ustawy o finansach publicznych.
5. W projektowanych dochodach budżetu zaplanowano w 2022 roku dochody ze sprzedaży nieruchomości w wysokości 14.336.173 zł (dz. 700 rozdz. 70005 § 0770). Z uzasadnienia do projektu budżetu wynika (str. 31) jakie nieruchomości przeznaczono do sprzedaży. Należy jednak zauważyć, że planowanie wysokich dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie na 2022 rok, obarczone jest dużym ryzykiem.
6. W dochodach budżetu zaplanowano wpływy z części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (§ 0270) i określono razem z dochodami z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej wysokości 2.127.800 zł, a następnie w takiej samej wysokości określono wydatki przeznaczone na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i programie przeciwdziałania narkomanii na 2022 rok dla miasta Konina.

Przepisu art. 9<sup>3</sup> ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2021 r., poz. 1119) stanowi, iż gmina przeznaczą środki, o których mowa w ust. 3 pkt 1 (części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym), na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, a zatem dochodów tych nie przeznaczona się na przeciwdziałanie narkomanii. Stosownie do stanowiska PARPA wyrażonego w piśmie z dnia 3 września 2021 r. szereg zadań realizowanych obecnie w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych takich jak, prowadzenie świetlic czy programów profilaktycznych, wpisuje się w politykę międzyresortową obejmując swoją właściwością resort zdrowia, polityki społecznej i edukacji. W dalszej kolejności opłaty mogą być przeznaczona na zadania nie ujęte do tej pory gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych z tym, że zadania muszą mieć związek z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom spożywania alkoholu. W ocenie PARPA związek taki mógłby być wykazany np. przy finansowaniu pomocy dla bezdomnych uzależnionych od alkoholu (np. finansowanie noclegowni).

7. Analizując planowane wydatki bieżące budżetu na 2022 rok ustalono, iż wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010 i § 4790) w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ oraz w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/ zaplanowano na poziomie niższym niż wydatki planowane w budżecie na 2021 rok po zmianach uchwały budżetowej wprowadzonych uchwałą Nr 633 Rady Miasta Konina z dnia 24 listopada 2021 r i zarządzeniem Prezydenta Miasta Konina Nr 169/2021 z dnia 26 listopada 2021 r., a także na poziomie niższym niż wydatki wykonane w 2020 i 2019 roku.

Analiza planowanych i wykonanych wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty w § 4010 w dziale 801 /Oświata i wychowanie/ i w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/ na przestrzeni ostatnich lat przedstawia się następująco:

Rok budżetowy	Plan wydatków w projekcie budżetu	Plan wydatków w uchwale budżetowej po zmianach	Zwiększenie planu w trakcie roku (3-2)	Wykonanie wydatków
<b>2022</b>	<b>121 380 511,00</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>2021</b>	122 075 512,00	<b>139 265 429,00</b>	17 189 917,00	Wykonanie za III kw. 102 543 625,46
<b>2020</b>	115 721 080,00	137 085 283,23	21 364 203,23	<b>136 531 596,38</b>
<b>2019</b>	111 086 120,00	124 197 903,76	13 111 783,76	123 863 315,58
<b>2018</b>	101 726 264,00	114 190 638,73	12 464 374,73	114 071 649,45
<b>2017</b>	102 477 472,00	106 891 371,88	4 413 899,88	106 774 317,22
<b>2016</b>	98 368 841,00	105 114 993,00	6 746 152,00	105 058 836,24

*(Analizie poddano wynagrodzenia osobowe w dz. 801 i w dz. 854 dla uzyskania porównywalności danych z uwagi na przemieszczenie od 1 stycznia 2022 roku wydatków na prowadzenie świetlic szkolnych z dz. 854 rozdz. 85401 do dz. 801 rozdz. 80107)*

Z powyższych danych wynika, że planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zatrudnionych w jednostkach systemu oświaty w projekcie budżetu na 2022 rok są o 13,1% niższe od planowanych wydatków na 2021 rok po zmianach, a także niższe o 11,1% od wydatków wykonanych w 2020 roku i niższe o 2% od wydatków wykonanych w 2019 roku.

Prezydent Miasta Konina w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie przekazał żadnych informacji na temat założeń jakie zostały przyjęte przy planowaniu wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty, a także nie poinformował, jakie są efekty finansowe podjętych działań oszczędnościowych zapowiadanych w pismach kierowanych do Izby w toku postępowań nadzorczych (pismo Nr BU.3021.13.2021 z dnia 12.02.2021r., Nr BU.3021.4.2020 z dnia 27.01.2020).

Skład Orzekający kolejny raz wskazuje, że wynagrodzenia osobowe pracowników oraz składki od nich naliczane należą do grupy tzw. wydatków sztywnych wynikających z umów o pracę, powtarzających się co roku, które powinny być zabezpieczone w pełnej wysokości w uchwale budżetowej, tj. na cały rok.

Planowane wydatki sztywne, których obowiązek poniesienia wynika z przepisów prawa na zadania obowiązkowe gminy lub zaciągniętych zobowiązań, w tym z umów o pracę z zatrudnionymi pracownikami, a także wydatki na sfinansowanie kosztów rzeczowych jednostek podległych gminy na poziomie podstawowym, winny być zaplanowane na cały rok w uchwale budżetowej, natomiast pozostałe wydatki nieobowiązkowe mogą być planowane lub zwiększane w trakcie roku budżetowego. Niedoszacowanie wydatków sztywnych na etapie uchwalania budżetu w konsekwencji będzie skutkowało koniecznością ich zwiększania w trakcie roku budżetowego, co w następstwie może doprowadzić do takiego wzrostu wydatków bieżących budżetu, który uniemożliwi obsługę zadłużenia z zachowaniem wymogów z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Sytuacja taka może skutkować koniecznością sporządzenia programu naprawczego.

Na projektowanie wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty Skład Orzekający wskazywał również opiniując projekt uchwały budżetowej na 2021 rok (uchwała Nr SO-0952/43/5/Ko/2020 z dnia 15 grudnia 2020 roku), projekt uchwały budżetowej na 2020 rok (uchwała Nr SO-0952/47/5/Ko/2019 z dnia 9 grudnia 2019 r.) i projekt uchwały budżetowej na 2019 rok (uchwała Nr SO-0952/50/5/Ko/2018 z dnia 11 grudnia 2018 r.).

Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje zastrzeżenia w zakresie planowania wydatków bieżących, w tym w szczególności wydatków bieżących na wynagrodzenia osobowe w jednostkach oświatowych.

8. Skład Orzekający stwierdził również, iż:

- 1) Na podstawie analizy załącznika Nr 2 ustalono, że w dz. 853 /Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej/ rozdz. 85395 /Pozostała działalność/ zaplanowano dotację w § 2830 /Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych/. W wykazie planowanych dotacji udzielanych z budżetu w 2022 roku dotacja ta została zagregowana z innymi dotacjami zaplanowanymi w § 2360, a w uzasadnieniu do projektu uchwały nie wskazano na podstawie jakiego przepisu ustawy zaplanowano dotację w dz. 853 rozdz. 85395 § 2830. Część zadań z zakresu polityki społecznej wpisuje się w sferę zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.), ale wtedy dotacje udzielane są w trybie tej ustawy i klasyfikowane w § 2360 /Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego/.
- 2) W rozdz. 90095 zaplanowano wydatki w § 4240 /Zakup środków dydaktycznych i książek/, a z opisu tego paragrafu wynika, iż ma on zastosowanie do zakupów środków dydaktycznych służących procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach i placówkach oświatowych oraz książek i zbiorów bibliotecznych. Zatem wydatki w § 4240 mogą wystąpić w jednostkach systemu oświaty (dz. 801 i 854) oraz w bibliotekach.
- 3) W uzasadnieniu do opiniowanego projektu wskazano, iż zaplanowano wydatki na wynagrodzenie za inkaso, a nie zaplanowano wydatków w § 4100 /Wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne/.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

*/-/ Zofia Ligocka*

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.