

UCHWAŁA Nr SO-0952/43/5/Ko/2020

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 15 grudnia 2020 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta Konina na 2021 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 36/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2020 roku, w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Renata Konowalek

Leszek Maciejewski

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) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok

o p i n i e p o z y t y w n ą z z a s t r z e ż e n i a m i w y r a ż o n y m i w p k t 6 u z a s a d n i e n i a

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Konina w dniu 16 listopada 2020 roku przedłożył tutejszej Izbie w formie elektronicznej projekt uchwały budżetowej na 2021 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 552.699.416,48 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 526.199.451,56 zł,
- wydatki w wysokości 554.613.562,54 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 521.559.275,35 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 15.088.662,06 zł, a także rozchody na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§992) w wysokości 13.174.516 zł.

Planowany deficyt budżetu w wysokości 1.914.146,06 zł proponuje się sfinansować przychodami z tytułu wolnych środków na rachunku bankowym (§ 2 ust. 1), a przychodów z tego tytułu nie zaplanowano w projektowanym budżecie, natomiast 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, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych pochodzące z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Funduszu dróg Samorządowych, które należy wskazać na sfinansowanie deficytu budżetu.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 4.640.176,21 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).
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 art. 258 ustawy o finansach publicznych.
5. W projektowanych dochodach budżetu zaplanowano w 2021 roku dochody ze sprzedaży nieruchomości w wysokości 13.025.367 zł (dz. 700 rozdz. 70005 § 0770). Z uzasadnienia do projektu budżetu (str. 33) wynika, że w 2021 roku planuje się sprzedać m.in. budynek przy ul. Błaszaka, a nie zmniejszono planowanych dochodów ze sprzedaży tej nieruchomości jakie zaplanowano w budżecie 2020 roku. Zatem planowane dochody ze zbycia tej samej nieruchomości kształtują wskaźnik spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata następne zarówno w 2020 roku jak i w 2021 roku. Planowane wpływy ze sprzedaży mienia w budżecie na 2020 r. zostały zaplanowane w wysokości 11.475.412,86 zł (w tym dochody ze sprzedaży nieruchomości na ul. Błaszaka) i taką kwotę wpisano w kolumnie przewidywane wykonanie dochodów z tego źródła w 2020 roku na etapie projektowania budżetu

na 2021 roku, a wykonanie dochodów na 30 września 2020 roku wg sprawozdania Rb-27S wynosi 1.452.368,85 zł. Planowanie wysokich dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie na 2021 rok, obarczone jest dużym ryzykiem.

Nadto należy podnieść, że na str. 33 uzasadnienia wśród nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 2021 roku w dz. 700 rozdz. 70005 § 0770 /Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości/ wymieniono sprzedaż „sieci gazowej, wodno–kanalizacyjnej i elektroenergetycznej na terenach inwestycyjnych miasta 6.132.005 zł”, które nie stanowią nieruchomości i dlatego winny być sklasyfikowane w § 0870 /Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych/.

6. Analizując planowane wydatki bieżące budżetu na 2021 rok ustalono, iż wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010) w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ zaplanowano na poziomie niższym niż wydatki planowane w budżecie na 2020 rok po zmianach uchwały budżetowej wprowadzonych uchwałą Nr 439 Rady Miasta Konina z dnia 25 listopada 2020 r i zarządzeniem Prezydenta Miasta Konina Nr 154/2020 z dnia 26 listopada 2020 r., a także na poziomie niższym niż wydatki wykonane w 2019 roku.

Analiza planowanych i wykonanych wydatków na wynagrodzenia osobowe jednostkach systemu oświaty w § 4010 w dziale 801 /Oświata i wychowanie/ 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
1	2	3	4	5
2021	113 454 077,00	x	x	x
2020	107 923 490,00	127 887 283,87	19 963 793,87	93 529 627,47 (za III kwartały 2020 r.)
2019	103 989 730,00	116 340 016,06	12 350 286,06	116 061 582,51
2018	95 304 026,00	107 376 380,73	12 072 354,73	107 265 181,43
2017	95 356 558,00	100 431 488,88	5 074 930,88	100 332 092,10
2016	92 487 481,00	98 934 776,00	6 447 295,00	98 888 203,61

Należy również podnieść, iż rok 2021 jest drugim rokiem w którym przez 12 miesięcy do szkół ponadpodstawowych będzie uczęszczał tzw. "podwójny rocznik", co istotnie wpływa na poziom wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w tych szkołach. Z powyższych danych wynika, że planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zatrudnionych w jednostkach oświaty w projekcie budżetu na 2021 rok są o 11,3% niższe od planowanych wydatków na 2020 rok po zmianach, a także niższe o 2,2% od wydatków wykonanych w 2019, w którym tzw.

„podwójny rocznik” uczęszczał do szkół ponadpodstawowych tylko przez cztery miesiące i wydatki nie obejmowały skutków ostatniej podwyżki wynagrodzeń nauczycieli.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010) dla jednostek oświatowych klasyfikowanych w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/ również zaplanowano w projekcie budżetu na rok następny na poziomie niższym niż planowane wydatki po zmianach, bowiem w projekcie na 2021 rok zaplanowano wydatki na ten cel w wysokości 8.621.435 zł, a w 2020 roku po zmianach planowane wydatki wynoszą 8.949.555 zł, ale skala niedoboru jest niższa.

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, czy podjęto działania zapowiadane w piśmie Nr BU.3021.4.2020 z dnia 27 stycznia 2020 roku przesłanym w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do uchwał Rady Miasta Konina zmieniających uchwałą budżetową na 2020 i wieloletnią prognozę finansową na lata 2020-2023, podjętych po złożeniu rocznych sprawozdań za 2019 rok, tj. w dniu 26 lutego 2020 roku oraz w piśmie Nr BU.3021.6.2019 z dnia 17 stycznia 2019 roku przesłanym w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do uchwały budżetowej na 2019 rok.

Wynagrodzenia osobowe pracowników oraz składki od nich naliczane należą do grypy 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. W taki sposób zostały zaplanowane wydatki na wynagrodzenia osobowe w innych jednostkach np. dla pracowników Urzędu Miejskiego i jednostki budżetowej obsługującej ten Urząd zaplanowano wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010) w rozdz. 75020 i rozdz. 75023 w wysokości 25.758.089 zł, a planowane wydatki w tych podziałkach klasyfikacji w 2020 roku po zmianach wynoszą 24.589.281,70 zł (zwiększenie o 4,8%), a także dla pracowników zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji zaplanowano wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010) w rozdz. 92604 w wysokości 5.585.150 zł, a planowane wydatki na ten cel w 2020 roku po zmianach wynoszą 5.303.150 zł (zwiększenie o 5,3%).

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 podstawie analizy zmian wydatków budżetu w roku 2020 ustalono, że w trakcie roku budżetowego do dnia 9 grudnia 2020 r. zwiększono wydatki bieżące, które nie były finansowane z dotacji lub innych środków zewnętrznych na cele bieżące, o kwotę 34.760.232,11 zł.

Na projektowanie wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty Skład Orzekający wskazywał również opiniując 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.

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.