

## **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 ě 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
<b>2021</b>	<b>113 454 077,00</b>	x	x	x
<b>2020</b>	107 923 490,00	<b>127 887 283,87</b>	19 963 793,87	93 529 627,47 (za III kwartały 2020 r.)
<b>2019</b>	103 989 730,00	116 340 016,06	12 350 286,06	<b>116 061 582,51</b>
<b>2018</b>	95 304 026,00	107 376 380,73	12 072 354,73	107 265 181,43
<b>2017</b>	95 356 558,00	100 431 488,88	5 074 930,88	100 332 092,10
<b>2016</b>	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.