

## **Uchwała Nr SO-0952/47/5/Ko/2019**

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 9 grudnia 2019 roku**

**w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej  
Miasta Konina na 2020 rok.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 roku, ze zm. 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina projekcie uchwały budżetowej na 2020 rok

### **o p i n i ę p o z y t y w n ą z z a s t r z e ż e n i a m i**

#### **Uzasadnienie**

Prezydent Miasta Konina w dniu 15 listopada 2019 roku przedłożył tutejszej Izbie projekt uchwały budżetowej na 2020 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 579.494.112,66 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 513.427.713,40 zł,
- wydatki w wysokości 609.907.596,66 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 499.156.491,02 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 14.271.222,38 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

Planowany deficyt budżetu w wysokości 30.413.484 zł proponuje się sfinansować przychodami z emisji papierów wartościowych oraz kredytu długoterminowego.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody budżetu ze sprzedaży innych papierów wartościowych /§931/ w kwocie 50.000.000 zł oraz przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym /§952/ w kwocie 12.618.000 zł, a także rozchody budżetu z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów /§992/ w kwocie 32.204.516 zł.

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 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 2019 r. poz. 1398 ze 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 nie budzi zastrzeżeń.
5. Prezydent Miasta konstruując projekt budżetu uwzględnił podstawowe źródła dochodów, w tym dochody z udziałów w podatkach dochodowych, dotacje, subwencje, dochody z podatków i opłat lokalnych i dochody z majątku.

W projektowanych dochodach budżetu zaplanowano w 2020 r. dochody ze sprzedaży nieruchomości w wysokości 11.310.000 zł (dz. 700 rozdz. 70005 § 0770), tj. na poziomie wyższym o 27,28% od przewidywanego wykonania za 2019 rok. Z objaśnień do projektu budżetu (str. 28) wynika, że w 2020 roku planuje się sprzedać m.in. hotel za 5.000.000, budynek przy ul Błaszaka za 2.200.000 zł i bliżej nieokreślone działki w ramach przetargów, z których wpływy oszacowano na 3.500.000 zł. Planowane wpływy z tego tytułu w budżecie na 2019 r. zostały zaplanowane w wysokości 8.886.000 zł (w tym dochody ze sprzedaży hotelu) i taką kwotę wpisano w kolumnie przewidywane wykonanie dochodów z tego źródła w 2019 roku na etapie projektowania budżetu na 2020 roku, a wykonanie dochodów na 30 września 2019 roku wg sprawozdania Rb-27S wynosi 1.213.426,60 zł. Zatem w budżecie na 2019 rok oraz w projekcie budżetu na 2020 rok planuje się dochody ze sprzedaży tej samej nieruchomości, tj. hotelu. Planowanie wysokich dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie na 2020 rok, w tym kolejny rok planowanie dochodów ze sprzedaży hotelu, obarczone jest dużym ryzykiem.

Projektowanie wielkości pozostałych dochodów nie budzi zastrzeżeń.

6. Analizując planowane wydatki bieżące budżetu na 2019 rok ustalono, iż wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 401) i składki na ubezpieczenia społeczne naliczane od wynagrodzeń (§ 411) w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ zaplanowano na poziomie niższym niż wydatki planowane w budżecie na 2018 rok, po zmianach uchwały budżetowej wprowadzonych uchwałą Nr 237 Rady Miasta Konina z dnia 27 listopada 2019 r., a analiza wydatków w § 401 w wybranych działach przedstawia się następująco:

<b>Analiza projektowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe (§4010)</b>				
	<b>Wybrane działy klasyfikacji budżetowej</b>	<b>Plan wg uchwały budżetowej na 2019 rok po zmianach dokonanych Uchwałą Rady Miasta Konina Nr 237 z dnia 27 listopada 2019 roku</b>	<b>Plan wg projektu uchwały budżetowej na 2020 rok</b>	<b>Wzrost/spadek</b>
<b>§4010</b>	<b>801</b>	<b>114.563.365,06</b>	<b>107.923.490,00</b>	<b>-5,80%</b>
	<b>750</b>	<b>26.453.071,12</b>	<b>26.593.426,00</b>	<b>+0,53%</b>
	<b>852</b>	<b>9.597.568,00</b>	<b>9.880.530,00</b>	<b>+2,95%</b>
	<b>854</b>	<b>7.790.126,70</b>	<b>7.797.590,00</b>	<b>+0,01%</b>
	<b>926</b>	<b>5.096.830,00</b>	<b>5.703.150,00</b>	<b>+11,90%</b>

Z powyższego zestawienia wynika, że w projekcie budżetu planuje się zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia w dz. 801 /Oświata i wychowanie/, a 2020 rok jest pierwszym, w którym przez cały rok w szkołach ponadpodstawowych będzie tzw. podwójny rocznik, co istotnie wpłynie na poziom wynagrodzeń dla nauczycieli. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie podano żadnych informacji dotyczących założeń, jakie przyjęto przy planowaniu wydatków na wynagrodzenia osobowe w dz. 801 /Oświata i wychowanie/, a realne oszacowanie wydatków bieżących, których istotną częścią są wydatki na wynagrodzenia osobowe jednostek systemu oświaty, warunkują rzetelne podstawy do planowania wieloletniego, w tym poziomu nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi kształtującymi wskaźniki spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na projektowanie wydatków na wynagrodzenia osobowe Skład Orzekający wskazywał również opiniując projekt uchwały budżetowej na 2019 rok (uchwała Nr SO-0952/50/5/Ko/2018 z dnia 11 grudnia 2018 r.), a w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do uchwały budżetowej na 2019 rok Prezydent Miasta Konina złożył pisemne wyjaśnienia (pismo Nr: BU.3021.6.2019 z dnia 17 stycznia 2018 roku), w których poinformował o prowadzonych analizach wydatków w poszczególnych jednostkach oświatowych w celu podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia wydatków oraz zapowiedział podjęcie decyzji w sprawie zmian organizacyjnych jednostek budżetowych, które powinny doprowadzić do oszczędności w

wydatkach. Na podstawie uchwały budżetowej na 2019 rok oraz uchwał zmieniających ustalono, że w trakcie 2019 roku zwiększono planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010) w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ o kwotę 10.479.454,16 zł. W uzasadnieniu nie poinformowano, jakie są wyniki przeprowadzonych analiz wydatków na wynagrodzenia w jednostkach oświatowych, czy i jakie podjęto zmiany organizacyjne i jakie przyniosą oszczędności.

Nadto porównując zaplanowane na rok 2020 łączne kwoty dochodów bieżących i wydatków bieżących z wielkościami budżetu na 2019 rok po zmianach wprowadzonych przez Radę Miasta w uchwale Nr 237 z dnia 27 listopada 2019 roku Skład Orzekający ustalił, że w projekcie budżetu na 2020 rok planuje się zmniejszenie dochodów bieżących o kwotę 1.036.928,86 zł, natomiast wydatki bieżące zaplanowano na poziomie niższym o kwotę 9.986.729,43 zł. Z tego powodu nadwyżka operacyjna zwiększyła się z kwoty 5.321.421,81 zł w budżecie 2019 roku do kwoty 14.271.222,38 zł w projekcie budżetu na 2020 rok. Projektując budżet, jednostki samorządu terytorialnego nie mają wszystkich informacji od dysponentów dotacji z budżetu państwa, które uzyskują w trakcie roku budżetowego, ale kwoty wynikające z tych zawiadomień o taką samą kwotę zwiększają dochody i wydatki bieżące, a zatem nie mają wpływu na poziom nadwyżki operacyjnej. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie podano informacji, jakie okoliczności lub podjęte działania wpłyną na zmniejszenie wydatków bieżących w 2020 roku, w szczególności na realizację zadań własnych.

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

7. Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione uchybienia:

- 1) W postanowieniu §4 pkt 1 projektu uchwały budżetowej ustalono w ramach części powiatowej wydatków rezerwę ogólną w wysokości 396.000 zł, a z załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetowej „Projekt planu wydatków budżetu Miasta Konina na 2020 rok” wynika kwota 396.118 zł.
- 2) W wykazie zadań majątkowych zaplanowano wydatki w rozdz. 80101 /Szkoły podstawowe/ § 6060 /Wydatki na zakupy inwestycyjne/ na zadanie pn. „Szafki ubraniowe szkolne dla uczniów SP Nr 6 w Koninie” 68.000 zł. Skład Orzekający wskazuje, że z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2017r. poz. 1911, z późn.

zm.) wynika, że w jednostkach samorządu terytorialnego pod pojęciem "inwestycje" rozumie się środki trwałe w budowie. Tylko w przypadku wydatków na "pierwsze wyposażenie budynku oświatowego", które jest integralną częścią zadania inwestycyjnego, bez którego nie jest możliwe oddanie środka trwałego do użytkowania, zakup wyposażenia jest wydatkiem inwestycyjnym niezależnie od tego, czy poszczególne składniki majątkowe zakupione jako "pierwsze wyposażenie" zostaną w księgach inwentarzowych zaliczone do środków trwałych, czy też pozostałych środków trwałych. Stosownie do § 7 rozporządzenia Ministra Finansów szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...) jednorazowo, przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do użytkowania, umarzane są meble i dywany bez względu na ich wartość oraz pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, tj. 10.000 zł, w momencie oddania do użytkowania. Zatem wydatki na zakup wyposażenia o wartości poniżej 10.000 zł oraz na zakup mebli winny być zaplanowane w ramach wydatków bieżących.

- 3) W uchwale budżetowej oznaczono zadania majątkowe, które w całości lub części są zaplanowane w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego, natomiast projekt uchwały budżetowej nie określa wydatków bieżących finansowanych w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego. Zestawienie wydatków Konińskiego Budżetu Obywatelskiego zamieszczono w tabeli na str. 70 i 71 uzasadnienia do uchwały, ale nie jest to integralna część uchwały budżetowej. Rok 2020 jest pierwszym rokiem, w którym miasta na prawach powiatu mają obowiązek tworzenia budżetu obywatelskiego.

Nadto w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano zadanie pn. „Dotacja celowa na zakup sprzętu szkoleniowego i ratowniczego dla Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Koninie”. Skład Orzekający wskazuje, iż nie jest uprawnione w ramach budżetu obywatelskiego wskazywanie podmiotu, któremu ma zostać udzielona dotacja, bowiem w myśl przepisu art. 22 ust. 5 i 7 jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielić dotacji podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego, ale w przypadku odstąpienia od otwartego konkursu ofert, zobowiązane są do ogłoszenia zasad postępowania w sprawach udzielania dotacji oraz odpowiedniego stosowania art. 14-18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przy wyłanianiu podmiotu, któremu zostanie udzielona dotacja.

- 4) W rozdz. 90015 /Oświetlenie ulic, placów i dróg/ nadal planuje się wydatki majątkowe na zadanie pn. *"Przebudowa zasilania energetycznego Miejskiego Ośrodka Wypoczynkowego "Przystań Gosławice" przy ulicy Rybackiej w Koninie"*, a nie doprecyzowano, że zadanie to

dotyczy wyłącznie zasilania energetycznego oświetlenia ulic i placów, a jeżeli zasilanie energetyczne dotyczy całego ośrodka to wydatki na ten cel winny być sklasyfikowane w dziale i rozdziale właściwym dla jednostki budżetowej, w skład której wchodzi Ośrodek Wypoczynkowy.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania 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.