REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w POZNANIU

Uchwała SO-0952/42/18/2018

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 8 grudnia 2018 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej **Miasta Poznania** na 2019 rok.

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

Przewodnicząca: Aniela Michalec
Członkowie: Grażyna Wróblewska
Michał Suchanek

działając na podstawie art. 13 pkt 3 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. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Poznania projekcie uchwały budżetowej Miasta na 2019 rok

opinię pozytywną z uwagami
zawartymi w pkt IV uzasadnienia

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały budżetowej przedłożony został przez Prezydenta Miasta Poznania w dniu 14 listopada 2018 r. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym uchwałą Nr XVIII/217/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 20 października 2015 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

II.

1. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215.
2. Dochody i wydatki budżetu zaplanowane zostały w szczegółowości określonej w art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych.

3. W projekcie uchwały budżetowej na rok 2019 zostały ustalone:
   a) dochody w wysokości 3.755.986.997,00 zł, z tego dochody bieżące 3.603.750.161,00 zł oraz dochody majątkowe w kwocie 152.236.836,00 zł. W porównaniu do 2018 roku (po zmianach uchwały budżetowej dokonanych zarządzeniem Nr 756/2018/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 30 października 2018 r.), plan dochodów ogółem jest wyższy o 138.645.041,64 zł (o 3,83%), z tego dochodów bieżących wyższy o 143.296.433,64 zł (o 4,14%) i dochodów majątkowych niższy o 4.651.392,00 zł (o 2,96%).
   b) wydatki w wysokości 4.281.274.969,00 zł, z tego wydatki bieżące 3.272.880.199,00 zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 1.008.394.770,00 zł. W porównaniu do 2018 roku (po zmianach uchwały budżetowej dokonanych zarządzeniem Nr 756/2018/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 30 października 2018 r.) plan wydatków ogółem jest wyższy o 487.446.481,64 zł (o 12,85%), z tego wydatków bieżących wyższy o 122.092.220,64 zł (o 3,87%) i wydatków majątkowych wyższy o 365.354.261,00 zł (o 56,82%).

Jak wynika z informacji zawartych we wprowadzeniu do projektu uchwały budżetowej Miasta Poznania na 2019 rok „głównym czynnikiem wzrostu dochodów bieżących Miasta pozostaje ogólnokrajowy wzrost gospodarczy, planowany na rok 2019 poziomie 3,8%, przekładający się na rosnące wpływy z udziałów w podatkach dochodowym (PIT i CIT) – łącznie o 14,8% oraz wyższe planowane wpływy z tytułu podatków i opłat lokalnych. Plan dochodów zakłada też niższe o 15% transfery z budżetu państwa z tytułu dotacji celowych, co w głównej mierze wiąże się z przyznawaniem Miastu dotacji celowych w trakcie roku budżetowego. Miasto otrzyma subwencję ogólną wyższą o 8,6%".

Ze sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września 2018 r. wynika, że dochody bieżące z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa zaplanowane w łącznej kwocie 480.345.001,82 zł zostały wykonane w wysokości 380.216.045,81 zł, tj. 79,15% planu. Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania inwestycyjne zaplanowane w łącznej kwocie 3.784.520,- zł zostały wykonane w wysokości 2.525.884,- zł, tj. 66,74% planu.

W odniesieniu do wysokości planu wydatków Prezydent wskazał na wzrost o 13,4% w stosunku do 2018 r. Wzrost planu wydatków bieżących wynika m.in. ze „zmian w systemie edukacji: dodatkowy rocznik w pierwszych klasach szkół średnich, wzrost wynagrodzeń nauczycieli, zwiększenie minimalnej płacy oraz stawki godzinowej. Dodatkowym czynnikiem generującym zwiększenie wydatków bieżących jest znaczny wzrost cen energii". Wskazano także, na wzrost planu na inwestycje o 56,9%. Prezydent poinformował, że „wiele kluczowych projektów inwestycyjnych realizowanych jest z wykorzystaniem środków UE, za które zwrot wydatków nastąpi w latach kolejnych. Po stronie wydatków majątkowych m.in. zabezpieczono środki na kontynuację wcześniej rozpoczętych inwestycji, dokonano też aktualizacji wysokości środków na inwestycje uprzednio planowane."

W uchwale budżetowej na 2018 rok (uchwała Nr LIX/1111/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 22 grudnia 2017 r.) zaplanowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 897.666.275,- zł. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września 2018 r. wynika, że plan tych wydatków po zmianach na koniec III kwartału 2018 r. w kwocie 642.755.509,- zł zrealizowany został w wysokości 265.719.050,83 zł, tj. 41,34% planu.

4. Deficyt budżetu w kwocie 525.287.972,00 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu zaciąganych kredytów.

5. Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 330.869.962,00 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

6. Zgodnie z § 4 projektu uchwały i załącznikiem Nr 5 – Budżet Miasta Poznania na rok 2019 zbiorczo, planuje się przychody w kwocie 890.041.112,00 zł, z tego z tytułu:
   - spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych w kwocie 13.662.972,00 zł,
   - zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 767.000.000,00 zł,
   - zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000,00 zł.
   - wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 9.378.140,00 zł.

   Jak wynika z bilansu z wykonania budżetu za 2017 r. Miasto Poznań posiada wolne środki w wysokości 71.177.608,43 zł. W budżecie 2018 roku, po zmianach według stanu na dzień 30 października 2018 r. zaangażowano kwotę 30.282.755,00 zł (do zaangażowania pozostało 40.894.853,43 zł).

7. Rozchody, zgodnie z § 5 projektu uchwały i załącznikiem Nr 5, zaplanowano w kwocie 364.753.140,00 zł, z tego z tytułu:
   - udzielonych pożyczek i kredytów w kwocie 23.041.112,00 zł,
   - spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 262.472.742,00 zł,
   - spłaty otrzymanych zagranicznych pożyczek i kredytów w kwocie 79.239.286,00 zł.

8. Zgodnie z wymogami art. 214 i art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w projekcie określone zostały plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych oraz dochodów i wydatków wydzielonych rachunków dochodów jednostek budżetowych.

III

Skład Orzekający ustalił, że z postanowień § 7 projektu uchwały budżetowej wynika, iż „dochody z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, w kwocie 2.340.000,00 zł przeznacza się w tej samej wysokości na

realizację zadań określonych w art. 403 w związku z art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska.".

Natomiast ani z załącznika Nr 1 - Dochody budżetu, ani z załącznika Nr 2 - Wydatki budżetu nie wynika w jakich podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz w jakich wysokościach realizowane są dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatki finansowane z tych środków.

Stosownie do art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw. Stąd w ocenie Składu Orzekającego należy rozważyć prezentowanie w załączniku do uchwały budżetowej wielkości dochodów pozyskiwanych na podstawie przepisów ustawy o ochronie środowiska i wydatków ponoszonych z tych dochodów.

IV

Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Zgodnie z § 8 projektu uchwały budżetowej, w budżecie na 2019 r. „Tworzy się:
   1) rezerwę ogólną w wysokości 6.000.000,00 zł
   2) rezerwy celowe w wysokości 192.474.437,00 zł, (...)"

   W § 8 pkt. 2 wyszczególniono łącznie 18 rezerw celowych (lit a - s). Suma wszystkich rezerw wyszczególnionych w § 7 projektu wynosi 198.474.437,00 zł.

   Z załącznika Nr 2 – Wydatki budżetu, wynika, że w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75818 Rezerwy ogólne i celowe zaplanowano wydatki w łącznej wysokości 197.694.437,00 zł (różnica w kwocie 780.000,00 zł). Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej (str. 52) wynika, że rezerwy celowe zapisane są również w dziale 851 Ochrona zdrowia w rozdziałach 85153 Zwalczanie narkomanii (rezerwa celowa na wydatki bieżące jednostek systemu oświaty) i 85154 Przeciwdziałanie alkoholizmowi (wydatki bieżące jednostek systemu oświaty).

   Nie negując możliwości utworzenia rezerw w dziale 851, Skład Orzekający wskazuje na konieczność wyraźnego zaplanowania wydatku z tego tytułu w tym dziale.
2. Z treści § 8 pkt. 2 lit s) projektu uchwały budżetowej wynika, że postanowiono o utworzeniu rezerwy celowej na „budowę nowej siedziby Teatru Muzycznego w wysokości 500.000,00 zł.".

   Podstawy prawne tworzenia w budżetach rezerw celowych zostały uregulowane przez ustawodawcę w art. 222 ust. 2 i art. 260 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 222 ust. 2 Rada może tworzyć rezerwy celowe:
   1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
   2) na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2;

3) gdy odrębne ustawy tak stanowią.

Przeznaczenie rezerwy celowej na „budowę nowej siedziby Teatru Muzycznego" jednoznacznie wskazuje na jakie konkretne zadanie środki te mają zostać przeznaczone i planowanie ww. wydatku w formie rezerwy celowej stanowi naruszenie art. 222 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wydatki na budowę teatru winny być klasyfikowane w rozdz. 92106 „Teatry" w grupie wydatków majątkowych.

3. W projekcie budżetu na 2019 r., zgodnie z przepisem art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) należało zaplanować wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli (rozdz. 80146) w wysokości stanowiącej 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Wydatki w grupie „wynagrodzenia i składki od nich naliczane" w dziale 801 – Oświata i wychowanie zaplanowano w łącznej wysokości 656.945.018,00 zł a wydatki w rozdz. 80146– Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli w wysokości 1.122.164,00 zł tj. 0,17%.
4. W § 12 treści projektu uchwały budżetowej postanowiono, że „Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego określa załącznik nr 10", podczas gdy z numeracji załączników do projektu uchwały budżetowej wynika, że jest to załącznik nr 9.
5. W § 16 pkt 1 lit. b projektu postanowiono, że upoważnia się Prezydenta do „dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków w ramach działu między rozdziałami (...) w planie wydatków na dotacje dla podmiotów działających na podstawie ustawy o systemie oświaty" podczas gdy winno być: „na podstawie ustawy Prawo oświatowe"
6. W § 16 pkt 3 treści projektu uchwały budżetowej postanowiono, że upoważnia się Prezydenta do: „przekazywania kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków w planach finansowych w 2018 roku (...)" podczas gdy powinno być „w 2019 roku".

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Aniela Michalec

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