

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-4100-13-01/2010

Nr ewid. 112/2010/P/09/017/KAP

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Warszawa maj 2010 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2009 roku
budżetu państwa w części 82
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu
terytorialnego**

Dyrektor Departamentu Administracji
Publicznej



Czesława Rudzka – Lorentz

Zatwierdzam:

Józef Górny



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, ...13... maja 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| 1. Wprowadzenie..... | 4 |
| Cel i zakres kontroli | 4 |
| Uwarunkowania prawne i organizacyjne | 4 |
| 2. Podsumowanie wyników kontroli..... | 8 |
| Ocena ogólna | 8 |
| Sprawozdawczość | 8 |
| Uwagi i wnioski..... | 9 |
| 3. Ważniejsze wyniki kontroli..... | 10 |
| Planowanie dochodów i wydatków | 10 |
| Dochody budżetowe | 11 |
| Wydatki budżetowe..... | 13 |
| Wydatki w układzie zadaniowym | 15 |
| 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli | 17 |
| Protokół | 17 |
| Wystąpienie pokontrolne..... | 17 |
| 5. Załączniki | 18 |
| Dochody budżetowe | 18 |
| Wydatki budżetowe..... | 19 |
| Kalkulacja oceny końcowej część 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego..... | 20 |
| Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli | 21 |

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – od 4 stycznia do 26 marca 2010 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2009² w tej części.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. i została przeprowadzona pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności w Ministerstwie Finansów.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli³ oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów⁵ Minister Finansów, jako minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych⁶ jest dysponentem części 82 budżetu państwa.

W ramach części 82 nie występowały jednostki podległe.

W budżecie części 82 zaplanowano dochody w kwocie 2 702 037,0 tys. zł i wydatki w kwocie 45 320 111,0 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 0,99% i 15,1% dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej na 2009 r. po zmianach.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym część 82 została ujęta w Funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa*, w zadaniu 4.1. *Opracowanie i wykonywanie budżetu państwa*, jako podzadanie 4.1.2. *Opracowanie i wykonywanie budżetu państwa*.

¹ Dz. U z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.) zmieniona przez ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

³ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_standardy_kontroli_nik.pdf.

⁴ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_px_kontrola_budzetowa_2009_05.pdf

⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 558 ze zm.

⁶ Działy administracji rządowej, którymi kieruje Minister Finansów zostały określone w § 1 ust. 2 pkt 1 – 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. Nr 216, poz. 1592).

Gospodarka finansowa części 82 w 2009 r. podlegała rygorom wynikającym z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷, ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Zasady kalkulacji i podziału kwot subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wpłat dokonywanych przez te jednostki określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zwana dalej ustawą o dochodach j.s.t.).

Zgodnie z art. 7 powołanej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną, która składa się z części:

- wyrównawczej dla gmin, powiatów i województw;
- równoważącej dla gmin i powiatów oraz regionalnej dla województw;
- oświatowej dla gmin, powiatów i województw.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwota podstawowa przekazywana jest tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin¹⁰, powiatów i województw¹¹. Kwotę uzupełniającą otrzymują: gminy w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju¹², powiaty w których wskaźnik bezrobocia liczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju jest wyższy od 1,1 oraz województwa w których liczba mieszkańców nie przekracza trzech milionów¹³.

Część równoważącą (regionalną) subwencji ogólnej stanowią obowiązkowe wpłaty tych jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają wskaźniki dochodów określone w ustawie o dochodach j.s.t. odpowiednio dla

⁷ Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁰ W przypadku gmin wskaźnik dochodów podatkowych uprawniający do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

¹¹ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t.

¹² Na podstawie art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. kwota uzupełniająca nie przysługuje tym gminom, w których wskaźnik dochodów podatkowych przekracza 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin.

¹³ Art. 20 ust. 7, art. 22 ust. 7 oraz art. 24 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t.

wszystkich gmin, powiatów i województw¹⁴. Uzyskane z ww. tytułu środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie szczegółowych kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach j.s.t. dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego¹⁵.

Część oświatowa subwencji ogólnej przeznaczona jest dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Minister Finansów przekazuje raty subwencji dla poszczególnych gmin, powiatów i województw w wysokości ustalonej na dany rok budżetowy przez Ministra Edukacji Narodowej¹⁶.

Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat dokonywanych do budżetu państwa ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w rozbiciu na poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 i 27 ustawy o dochodach j.s.t.).

W części 82 budżetu państwa tworzone są następujące rezerwy subwencji ogólnej:

- rezerwa stanowiąca 0,6% części oświatowej subwencji, tworzona na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., którą dysponuje Minister Finansów po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego;
- rezerwa, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. (tzw. *rezerwa drogowa*)¹⁷. Rezerwą tą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego;
- rezerwa tworzona w ciągu roku budżetowego na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., którą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴ Powyższą kwestię regulują art. 29 – 31 ustawy o dochodach j.s.t. Ponadto na podstawie art. 20 ust. 9 powołanej ustawy część równoważąca subwencji dla gmin zwiększana jest o kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji, której nie otrzymały gminy ze względu na przekroczenie 150% wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca liczonego dla wszystkich gmin w Polsce.

¹⁵ Art. 21a, art. 23a oraz art. 25 ustawy o dochodach j.s.t.

¹⁶ Tryb ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej został określony w art. 28 ustawy o dochodach j.s.t.

¹⁷ Przeznaczona na dofinansowanie: inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę oraz remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Na podstawie art. 36 i 37 ustawy o dochodach j.s.t. w przypadku otrzymania przez jednostki samorządu terytorialnego kwot subwencji w wysokości wyższej, niż wynikająca z przepisów prawa, Minister Finansów jest zobowiązany do wydania decyzji w sprawie korekt (zmniejszenia) wysokości subwencji. Kwoty uzyskane nienależnie za lata poprzedzające rok budżetowy podlegają zwrotowi i stanowią dochód budżetu państwa, natomiast środki uzyskane w niewłaściwej wysokości za rok budżetowy przekazywane są na zwiększenie rezerw subwencji ogólnej¹⁸.

Od nienależnie otrzymanych i podlegających zwrotowi kwot subwencji jednostkom samorządu terytorialnego naliczane są odsetki, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 36 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. (naliczanie odsetek nie dotyczy części oświatowej subwencji). Na podstawie art. 38 powołanej ustawy, do nienależnie otrzymanych kwot subwencji ogólnej stosuje się¹⁹ przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa²⁰, a kompetencje organu podatkowego wykonuje Minister Finansów.

Poza opisanymi powyżej, do obowiązków Ministra Finansów związanych z obsługą subwencji ogólnej należy w szczególności:

- przekazywanie rat poszczególnych części subwencji w terminach określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy o dochodach j.s.t.;
- informowanie jednostek samorządu terytorialnego, w terminach określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 - 2 powołanej ustawy odpowiednio o planowanych i o wynikających z ustawy budżetowej na 2009 r. kwotach części subwencji ogólnej.

Odrębnym elementem subwencji ogólnej jest część rekompensująca przekazywana przez Ministra Finansów gminom z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych²¹.

¹⁸ Nienależnie otrzymane kwoty części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej zwiększają rezerwę subwencji, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.. Niewłaściwie naliczone kwoty części oświatowej zwiększają rezerwę tej części, o której mowa w art. 28 ust. 2 powołanej ustawy.

¹⁹ Poza wyjątkami określonymi w art. 38 ust 1.

²⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 8. poz. 60 ze zm.

²¹ Przysługująca na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.).

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zaplanowane w 2009 r. w części 82 dochody w kwocie 2 702 037,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 2 705 852,9 tys. zł, tj. 100,1% planu, a wydatki planowane w kwocie 45 303 738,4 tys. zł zrealizowano w wysokości 45 303 620,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach²².

Wydatki i dochody w części 82 zostały wykonane w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Minister Finansów prawidłowo sprawował określony w art. 153 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. W ramach realizacji ww. obowiązków sporządzane były pisemne, kwartalne analizy zawierające m.in.: wykaz zadań zrealizowanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów zajmujące się obsługą subwencji ogólnej, ocenę realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz ocenę przestrzegania procedur kontroli.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdawczość części 82 budżetu państwa.

W wyniku badania przeniesień danych z ksiąg rachunkowych, prowadzonych w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, do sprawozdań budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe:

- z wykonania planu dochodów budżetu państwa (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23)

²² Niewykorzystana kwota w wysokości 117,8 tys. zł stanowiła 0,0003% planu finansowego po zmianach i dotyczyła ona: zmiany ostatecznej kwoty części wyrównawczej dla siedmiu gmin w wyniku korekty bazy danych o dochodach podatkowych gmin za 2007 r. (113,2 tys. zł), zwrotu nienależnie uzyskanej w 2009 r. subwencji przez Miasto i Gminę Lipiany (2,4 tys. zł) oraz zaokrągleń przy naliczaniu poszczególnych części subwencji (2,3 tys. zł). Niewykorzystane środki zostały terminowo zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

oraz kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2009 r. (Rb-N) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo²³, w oparciu o dane z ewidencji księgowej.

Skontrolowane sprawozdania przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków oraz należności w 2009 r.

Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w zakresie dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r., nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

²³ Zasady sporządzania sprawozdań i terminy ich przekazywania określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Planowanie dochodów i wydatków

NIK pozytywnie ocenia rzetelność planowania dochodów i wydatków w części 82. W ocenie NIK, wyliczenie przez Ministra Finansów kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego części subwencji ogólnej oraz wpłat na zwiększenie części równoważącej (regionalnej) dokonane zostało zgodnie z obowiązującymi w 2009 r. przepisami²⁴. Informacje o planowanych i o wynikających z ustawy budżetowej kwotach części subwencji ogólnej i wpłatach, a także o zmianach kwot w wyniku podziału rezerw, były przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego zgodnie z art. 33 ustawy o dochodach j.s.t.

W 2009 r. Minister Finansów w drodze 232 decyzji dokonał zmniejszenia o łączną kwotę 71 322,0 tys. zł poszczególnych części subwencji ogólnej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego²⁵ oraz, w drodze dwóch decyzji, zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 292,9 tys. zł. Przyczyną korekt były błędy jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników placówek oświatowych, popełniane przy sporządzaniu sprawozdań stanowiących podstawę wyliczenia poszczególnych części subwencji oraz błędy Ministerstwa Edukacji Narodowej popełnione przy ustalaniu kwot części oświatowej subwencji. W wyniku badania próby 41 losowo wybranych decyzji na kwotę 29 022,9 tys. zł, stanowiącą 40,5% łącznej wartości korekt NIK ustaliła, że wszystkie korekty zostały dokonane zgodnie z art. 36 i 37 ustawy o dochodach j.s.t. oraz z zastosowaniem obowiązujących w ww. zakresie procedur wewnętrznych.

W zaplanowanym w ustawie budżetowej dla części 82 limicie wydatków w kwocie 45 320 111,0 tys. zł, w trakcie roku decyzją Ministra Finansów zablokowano środki w wysokości 16 372,6 tys. zł²⁶. Decyzja ta została poprzedzona analizą liczby i wartości wniosków gmin, z której wynikało, że kwota wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej będzie niższa od planowanej.

²⁴ Art. 20–26 i 29–32 ustawy o dochodach j.s.t.

²⁵ Z tego: 13 decyzji na kwotę 21 452,6 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej subwencji za lata poprzedzające 2009 r., 16 decyzji na kwotę 997,3 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za lata poprzedzające 2009 r., 90 decyzji na kwotę 39 807,6 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej za 2009 r., 110 decyzji na kwotę 9 017,5 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za 2009 r. oraz trzy decyzje na kwotę 47,0 tys. zł z tytułu korekt części równoważącej za 2009 r.

²⁶ Zablokowane wydatki zostały przeniesione do nowo utworzonej rezerwy celowej na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.

Ponadto w trakcie roku budżetowego Minister Finansów dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 555 630,5 tys. zł.²⁷ Przeniesienia dokonane zostały z zachowaniem zasad określonych w art. 148 ustawy o finansach publicznych. Były celowe i właściwie udokumentowane.

Dochody budżetowe

NIK pozytywnie ocenia realizację dochodów w części 82.

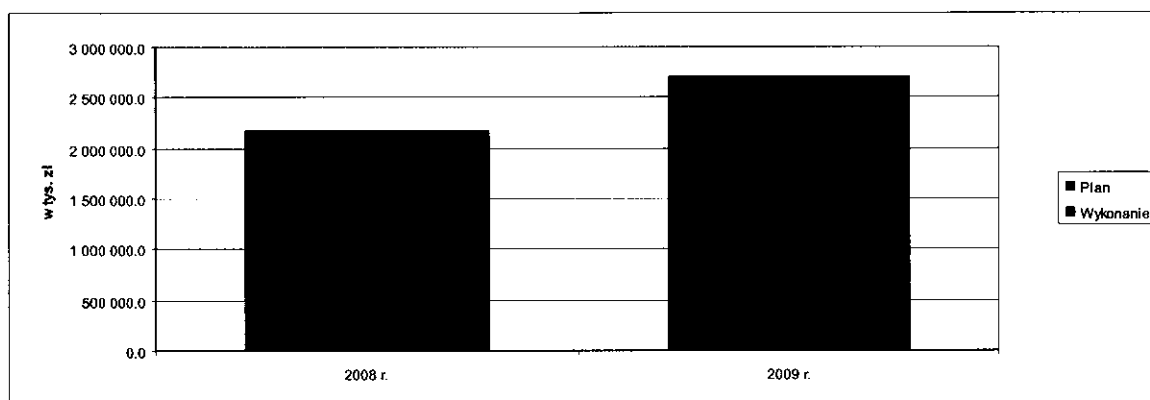
W wyniku kontroli 33,4% dochodów zrealizowanych w części 82 Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że były one rzetelnie pobierane, ewidencjonowane oraz przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁸.

Dochody zrealizowane w części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009 wyniosły 2 705 852,9 tys. zł, tj. 100,1% kwoty zaplanowanej (2 702 037,0 tys. zł) oraz 124,9% dochodów wykonanych w 2008 r. (2 165 918,3 tys. zł).

Zestawienie dochodów budżetowych w 2009 r. wg klasyfikacji budżetowej zawarte jest w załączniku nr 1 do informacji. Dane o dochodach budżetowych w latach 2008-2009 prezentuje wykres 1.

Wykres 1

Plan i realizacja dochodów budżetu państwa w części 82 w latach 2008-2009



²⁷ Dokonane przeniesienia dotyczyły: zwiększenia części równoważącej subwencji dla gmin o kwotę 21 905,1 tys. zł pochodzącą ze zmniejszenia kwoty uzupełniającej części wyrównawczej na podstawie art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t., rozdysponowania kwoty 325 506,0 tys. zł rezerwy drogowej na podstawie art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach j.s.t., przekazania kwot subwencji uzyskanych nienależnie przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nierozdysponowanej części równoważącej subwencji dla gmin w łącznej wysokości 208 219,4 tys. zł na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

²⁸ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

Zrealizowane w 2009 r. dochody kształtowały się następująco:

- wpłaty 88 gmin na część równoważącą subwencji wyniosły 716 126,6 tys. zł²⁹;
 - wpłaty 61 powiatów na część równoważącą subwencji wyniosły 1 095 041,7 tys. zł³⁰;
 - wpłaty dwóch województw na część regionalną subwencji wyniosły 890 880,8 tys. zł³¹,
- Pozostałą część zrealizowanych dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji za lata poprzednie (3 610,0 tys. zł) oraz odsetki z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji oraz nieterminowych i niepełnych wpłat jednostek samorządu terytorialnego (193,8 tys. zł).

Należności budżetowe w części 82 na koniec 2009 r. wyniosły łącznie 19 248,5 tys. zł, w tym zaległości netto 10 863,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2008 r., należności wzrosły o 19 124,5 tys. zł, a zaległości netto były wyższe o 10 739,3 tys. zł. Wzrost zaległości został spowodowany toczącym się postępowaniem odwoławczym w sprawie dokonania przez Powiat Oświęcimski i Gminę Magnuszew zwrotu subwencji na łączną kwotę 10 454,8 tys. zł oraz zwiększeniem zaległości Gminy Rewal (z kwoty 124,0 tys. zł na koniec 2008 r. do 408,4 tys. zł na koniec 2009 r.). W przypadku Gminy Rewal Minister Finansów podjął działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości polegające na wystawieniu 13 wezwań do zapłaty, wydaniu 11 postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości oraz skierowaniu dwóch tytułów wykonawczych do właściwego miejscowo urzędu skarbowego.

W 2009 r. Minister Finansów na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa wydał cztery decyzje dotyczące zastosowania ulg w spłacie należności z tytułu korekt subwencji ogólnej za lata poprzedzające 2009 r. Należności trzech jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 9 838,1 tys. zł zostały rozłożone na raty oraz odroczone należność jednej jednostki w wysokości 420,1 tys. zł. W wyniku badania dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia ww. decyzji NIK ustaliła, że zostały one wydane po przeprowadzeniu szczegółowej analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (w tym wysokości dochodów, zdolności do regulowania zobowiązań i wartości realizowanych inwestycji) oraz po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych.

²⁹ Z tego najwięcej, tj. 465 148,9 tys. zł (64,7%) wpłaciło m.st. Warszawa.

³⁰ Z tego najwięcej, tj. 552 840,4 tys. zł (50,5%) wpłaciło m.st. Warszawa.

³¹ Wpłaty Województwa Mazowieckiego (875 528,6 tys. zł) i Dolnośląskiego (15 352,3 tys. zł).

Wydatki budżetowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia z punktu widzenia kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności wydatkowanie środków budżetowych w części 82 budżetu państwa. Powyższa ocena wynika z badania 100% wydatków zrealizowanych w 2009 r. w tej części budżetowej.

Wydatki w części 82 w 2009 r. wyniosły 45 303 620,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach³² oraz 111,4% kwoty wydatków zrealizowanych w 2008 r. (40 667 432,3 tys. zł)

Z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej przekazano środki wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej wysokości 33 399 798,0 tys. zł (w tym 240 208,3 tys. zł z tytułu rozdysponowania rezerwy części oświatowej). Gminom przekazano 19 988 996,6 tys. zł (w tym z ww. rezerwy 153 051,0 tys. zł), powiatom 12 752 514,9 tys. zł (w tym z ww. rezerwy 83 653,0 tys. zł), a województwom 658 286,5 tys. zł (w tym z ww. rezerwy 3 504,3 tys. zł). Wydzielona z części oświatowej subwencji ogólnej rezerwa na 2009 r. (0,6% części) w wysokości 240 208,3 tys. zł została rozdysponowana w terminie do 30 listopada 2009 r. na wniosek Ministra Edukacji Narodowej, zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2009* zaakceptowanymi przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano łącznie kwotę 8 830 860,2 tys. zł, z tego 2 175 gminom 6 087 936,9 tys. zł, 314 powiatom 1 575 140,4 tys. zł oraz 15 województwom 1 167 782,9 tys. zł.

Z tytułu części równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano łącznie kwotę 2 524 739,6 tys. zł, z tego 1 675 gminom 538 817,0 tys. zł, 377 powiatom 1 095 041,7 tys. zł oraz 16 województwom 890 880,8 tys. zł.

Z tytułu części rekompensującej 19 gminom przekazano kwotę 14 497,4 tys. zł.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano z rezerw łączną kwotę 533 725,4 tys. zł, z tego:

- 325 506,0 tys. zł rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. rozdysponowano zgodnie z propozycjami Ministra Infrastruktury zatwierdzonymi przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, po uzyskaniu pozytywnej opinii

³² Limit wydatków części 82 został zmniejszony o kwotę 16 372,6 tys. zł w wyniku wprowadzenia blokady środków w rozdziale 75805 § 292 (część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin).

Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;

- 208 219,4 tys. rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. rozdysponowano zgodnie z zasadami ustalonymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ogółem w 2009 r., w ramach części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, gminom przekazano kwotę 26 745 514,4 tys. zł, powiatom 15 761 351,0 tys. zł, a województwom 2 796 755,2 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie został przekroczony limitów wydatków określony w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

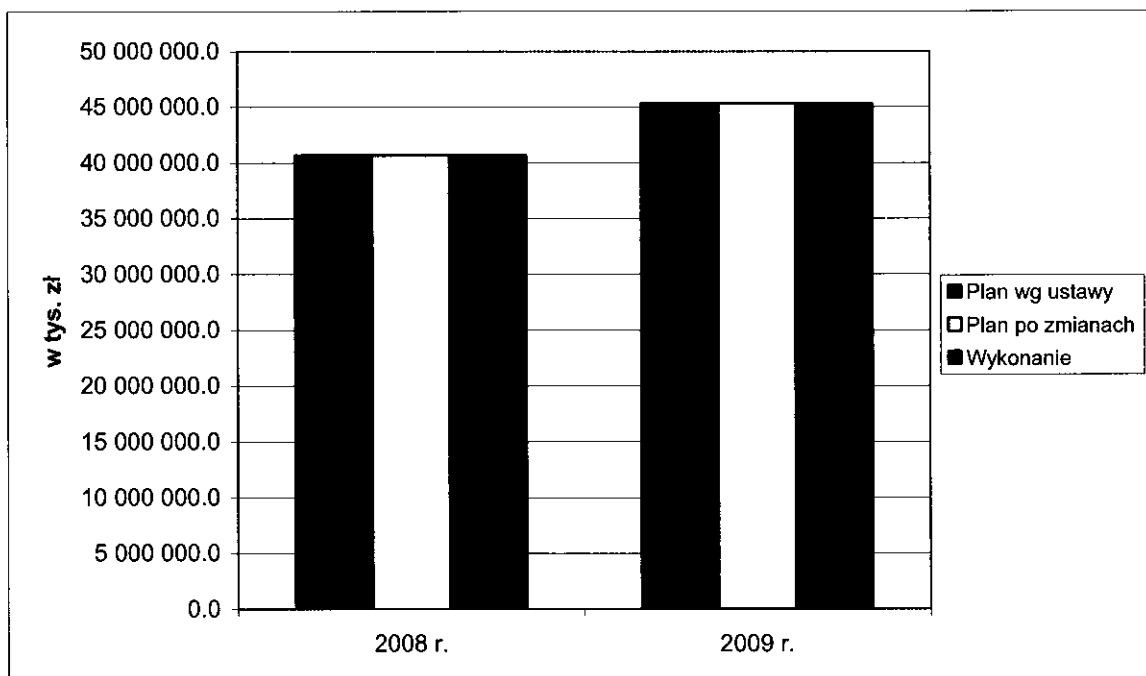
Wszystkie raty poszczególnych części subwencji ogólnej za 2009 r. zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości i zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 – 3 ustawy o dochodach j.s.t.

W ramach części 82 budżetu państwa na koniec 2009 r. nie wystąpiły zobowiązania.

Zestawienie wydatków budżetowych w 2009 r. wg klasyfikacji budżetowej zawarte jest w załączniku nr 2 do informacji. Dane o wydatkach budżetowych w latach 2008-2009 prezentuje wykres 2.

Wykres 2

Plan i realizacja wydatków budżetu państwa w części 82 w latach 2008-2009.



Wydatki w układzie zadaniowym

W 2009 r. w Ministerstwie Finansów kontynuowano prace nad budżetem państwa w ujęciu zadaniowym zwracając szczególną uwagę na określenie jego struktury, w tym zadań i wchodzących w ich skład podzadań, a także formułowanie celów i mierników realizacji zadań.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym część 82 została ujęta w Funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa*, w zadaniu 4.1. *Opracowanie i wykonywanie budżetu państwa*, jako podzadanie 4.1.2. *Opracowanie i wykonywanie budżetu państwa*. Celem ww. podzadania było *Zaplanowanie i przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego subwencji ogólnej w wysokości wynikającej z przepisów prawa*, a miernikiem realizacji *poziom wykonania wydatków do planu w %*.

Opisany powyżej cel został zrealizowany poprzez przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego 100% kwoty subwencji określonej w planie finansowym części 82 budżetu państwa po zmianach. Monitoring realizacji miernika podzadania 4.1.2. prowadzony był z wykorzystaniem ewidencji księgowej części 82, w której ujęto wszystkie zmiany planu finansowego subwencji³³ oraz kwoty faktycznie przekazane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

NIK zwróciła uwagę, że wydatki odnoszące się do części 82, ujęte w podzadaniu 4.1.2. stanowiły w całości kwotę przekazaną do jednostek samorządu terytorialnego. Planowane wydatki dotyczące działań związanych z obsługą subwencji ogólnej (w tym na wynagrodzenia pracowników Ministerstwa Finansów) zostały przypisane do innego podzadania, finansowanego z części 19 budżetu państwa. Natomiast zgodnie z obowiązującą na etapie przygotowywania ustawy budżetowej na rok 2009 r. metodologią konstruowania budżetu zadaniowego³⁴ cechami konstytutywnymi podzadania budżetowego są:

- wyodrębnienie w jego ramach grupy działań;
- przypisanie do podzadania wydatków służących realizacji zadania budżetowego.

W związku z powyższym, NIK wskazała na niezasadność wykazywania wydatków części 82 jako odrębnego podzadania. Jednocześnie NIK uwzględniła fakt, że w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. przedstawiono nowe podejście, w ramach

³³ Zmiany planu finansowego części 82 były ewidencjonowane na koncie pozabilansowym 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych*.

³⁴ Pkt 71 ppkt 4 oraz pkt 73 ppkt 8 załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. z 2008 r., Nr 87, poz. 537).

którego część 82 nie została już ujęta w ramach odrębnego podzadania. Kwota subwencji ogólnej została wykazana w ramach podzadania 4.1.2. *Wykonywanie budżetu państwa* wraz z innymi częściami, w przypadku których Minister Finansów dokonuje redystrybucji środków budżetowych³⁵ z jednoczesnym wskazaniem kosztów związanych z obsługą podzadania, ponoszonych w ramach części 19 budżetu państwa. W związku z powyższym odstąpiono od sformułowania wniosku pokontrolnego w ww. zakresie.

³⁵ Tj. część 83 – rezerwy celowe oraz część 85 – województwa.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół z kontroli w Ministerstwie Finansów został podpisany przez Ministra Finansów bez zastrzeżeń w dniu 1 kwietnia 2010 r.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne skierowano do Ministra Finansów w dniu 13 kwietnia 2010 r.

W wystąpieniu NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

| Lp. | Wyszczególnienie | 2008 r. | 2009 r. | | 5 : 3 | 5 : 4 |
|----------|--|-------------|-------------|-------------|-------|-------|
| | | Wykonanie | Ustawa | Wykonanie | | |
| | | tys. zł | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1. | Część 82 – Subwencje ogólne dla j.s.t. ogółem, w tym: | 2.165.918,3 | 2.702.037,0 | 2.705.852,9 | 124,9 | 100,1 |
| 1.1. | Dział 758 – Różne rozliczenia, w tym: | 2.165.918,3 | 2.702.037,0 | 2.705.852,9 | 124,9 | 100,1 |
| 1.1.1. | Rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t.: | 392,8 | X | 2.612,7 | 665,1 | X |
| 1.1.1.1. | § 294 – zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie | 392,8 | X | 2.612,7 | 665,1 | X |
| 1.1.2. | Rozdział 75805 – Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin, w tym: | 2,7 | X | X | X | X |
| 1.1.2.1. | § 092 - pozostałe odsetki | 0,4 | X | X | X | X |
| 1.1.2.2. | § 294 - zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie | 2,3 | X | X | X | X |
| 1.1.3. | Rozdział 75807 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, w tym: | 675,2 | X | 1.147,7 | 170,0 | X |
| 1.1.3.1. | § 092 - pozostałe odsetki | 131,6 | X | 150,4 | 114,3 | X |
| 1.1.3.2. | § 294 - zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie | 543,6 | X | 997,3 | 183,5 | X |
| 1.1.4. | Rozdział 75831 – Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin, w tym: | 558.278,9 | 716.114,0 | 716.167,5 | 128,3 | 100,0 |
| 1.1.4.1. | § 092 - pozostałe odsetki | 21,1 | X | 40,9 | 193,8 | X |
| 1.1.4.2. | § 293 - wpływy z wpłat j.s.t. do budżetu państwa | 558.257,8 | 716.114,0 | 716.126,6 | 128,3 | 100,0 |
| 1.1.5. | Rozdział 75832 – Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów, w tym: | 885.917,0 | 1.095.042,0 | 1.095.044,2 | 123,6 | 100,0 |
| 1.1.5.1. | § 092 - pozostałe odsetki | 1,5 | X | 2,5 | 166,7 | X |
| 1.1.5.2. | § 293 - wpływy z wpłat j.s.t. do budżetu państwa | 885.915,5 | 1.095.042,0 | 1.095.041,7 | 123,6 | 100,0 |
| 1.1.6. | Rozdział 75833 – Część regionalna subwencji ogólnej dla województw, w tym: | 720.651,7 | 890.881,0 | 890.880,8 | 123,6 | 100,0 |
| 1.1.6.1. | § 092 - pozostałe odsetki | X | X | X | X | X |
| 1.1.6.2. | § 293 - wpływy z wpłat j.s.t. do budżetu państwa | 720.651,7 | 890.881,0 | 890.880,8 | 123,6 | 100,0 |

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

| L.p. | Wyszczególnienie | 2008 r. | 2009 r. | | | 6:3 | 6:4 | 6:5 |
|------|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | Wykonanie | Ustawa | Budżet po zmianach | Wykonanie | | | |
| | | tys. zł | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| | Część 82 ogółem, w tym: | 40.667.432,3 | 45.320.111,0 | 45.303.738,4 | 45.303.620,6 | 111,4 | 100,0 | 100,0 |
| 1 | Dział 758 Różne rozliczenia | 40.667.432,3 | 45.320.111,0 | 45.303.738,4 | 45.303.620,6 | 111,4 | 100,0 | 100,0 |
| 1.1 | Rozdział 75801: Część oświatowa s.o. dla j.s.t. | 30.910.553,0 | 33.399.798,0 | 33.399.798,0 | 33.399.798,0 | 108,1 | 100,0 | 100,0 |
| 1.2. | Rozdział 75802: Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego | 366.107,7 | 325.506,0 | 533.725,4 | 533.725,4 | 145,8 | 164,0 | 100,0 |
| 1.3 | Rozdział 75803: Część wyrównawcza s.o. dla powiatów | 1.212.072,6 | 1.575.141,0 | 1.575.141,0 | 1.575.140,4 | 130,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1.4 | Rozdział 75804: Część wyrównawcza s.o. dla województw | 936.470,4 | 1.167.783,0 | 1.167.783,0 | 1.167.782,9 | 124,7 | 100,0 | 100,0 |
| 1.5 | Rozdział 75805: Część rekompensująca s.o. dla gmin | 12.454,0 | 30.870,0 | 14.497,4 | 14.497,4 | 116,4 | 47,0 | 100,0 |
| 1.6 | Rozdział 75807: Część wyrównawcza s.o. dla gmin | 5.089.860,0 | 6.118.976,0 | 6.088.053,4 | 6.087.936,9 | 119,6 | 95,5 | 100,0 |
| 1.7. | Rozdział 75831: Część równoważąca s.o. dla gmin | 533.347,4 | 716.114,0 | 538.817,2 | 538.817,0 | 101,0 | 75,2 | 100,0 |
| 1.8. | Rozdział 75832: Część równoważąca s.o. dla powiatów | 885.915,5 | 1.095.042,0 | 1.095.042,0 | 1.095.041,8 | 123,6 | 100,0 | 100,0 |
| 1.9. | Rozdział 75833: Część regionalna s.o. dla województw | 720.651,7 | 890.881,0 | 890.881,0 | 890.880,8 | 123,6 | 100,0 | 100,0 |

Załącznik nr 3

Kalkulacja oceny końcowej część 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Oceny wykonania budżetu części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego dokonano stosując kryteria³⁶ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku.

Dochody: 2 705 852,9 tys. zł

Wydatki: 45 303 620,6 tys. zł

Łączna kwota G: 48 009 473,5 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = 0,9436$

Waga dochodów w łącznej kwocie: $Wd = 0,0564$

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $Wk = 5 \times 0,9436 + 5 \times 0,0564 = 5$

Ocena końcowa – pozytywna

³⁶ Porównaj: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_kryteria_oc_wyk_budz_2010.pdf

Załącznik nr 4

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Minister Finansów
12. Minister Sprawiedliwości
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

