

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-4100-12-01/2011

Nr ewid. 61/2011/P/10/019/KAP

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Warszawa maj 2011 r.

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

Wizja *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 2010 roku
budżetu państwa w części 82
Subwencje ogólne dla jednostek
samorządu terytorialnego**

Dyrektor

Departamentu Administracji Publicznej

C. Rudzka-Lorentz

Czesława Rudzka-Lorentz

Zatwierdzam:

Józef Górny

J. Górny

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, *16* maja 2011 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
Dochody.....	10
Wydatki.....	12
Wydatki w układzie zadaniowym.....	15
Inne ustalenia kontroli.....	16
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	17
Protokół	17
Wystąpienie pokontrolne	17
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 w okresie od 3 lutego do 28 marca 2011 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2010² w tej części.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. i została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa³.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów⁴ Minister Finansów, jako minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych⁵ jest dysponentem części 82 budżetu państwa.

W ramach części 82 nie występowały podległe jednostki.

Dochody budżetu państwa zostały zrealizowane w części 82 w kwocie 2 751 276,4 tys. zł, co stanowiło 1,1% dochodów ogółem zrealizowanych w budżecie państwa. Wydatki zrealizowano w kwocie 47 185 032,9 tys. zł, co stanowiło 16,0% wydatków budżetu państwa ogółem.

Dysponent części 82 realizował w ramach funkcji państwa pn. *Zarządzanie finansami państwa* jedno podzadanie – *Wykonanie budżetu państwa*, które zostało ujęte w zadaniu *Opracowanie i wykonanie budżetu państwa*.

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

² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

³ Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

⁴ Dz. U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.

⁵ Działy administracji rządowej, którymi kieruje Minister Finansów zostały określone w § 1 ust.2 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 2010 r. podlegała rygorom wynikającym z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ oraz 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 gmin⁹, powiatów i województw¹⁰. Kwotę uzupełniającą otrzymują: gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju¹¹, powiaty, w których wskaźnik bezrobocia liczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju jest wyższy od 1,10 oraz województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza trzech milionów¹².

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

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁹ W przypadku gmin wskaźnik dochodów podatkowych uprawniający do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

¹⁰ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t.

¹¹ W myśl postanowień art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. gminom, w których wskaźnik dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, nie jest przekazywana kwota uzupełniająca.

¹² Art. 20 ust. 7, art. 22 ust. 7 oraz art. 24 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t.

dla wszystkich gmin, powiatów i województw¹³. Uzyskane 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 terytorialnego¹⁴.

Część oświatowa subwencji ogólnej przeznaczona jest dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Minister Finansów przekazuje raty subwencji do poszczególnych gmin, powiatów i województw w wysokości ustalonej na dany rok budżetowy przez Ministra Edukacji Narodowej¹⁵.

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 terytorialnego¹⁶.

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. Rezerwą 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 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.

¹³ Art. 29 – 31 ustawy o dochodach j.s.t. Stosownie do 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.

¹⁴ Art. 21 a, art. 23a oraz art. 25 ustawy o dochodach j.s.t.

¹⁵ Tryb ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej został określony w art. 28 ustawy o dochodach j.s.t.

¹⁶ Art. 19 i 27 ustawy o dochodach j.s.t.

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

W myśl postanowień art. 36 i 37 ustawy o dochodach j.s.t., w przypadku, gdy kwota subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego została ustalona 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. 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 określonymi w art. 36 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. (naliczanie odsetek nie dotyczy części oświatowej subwencji). Stosownie do art. 38 powołanej ustawy, do nienależnie otrzymanych kwot subwencji ogólnej stosuje się¹⁹ przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰. Kompetencje organu podatkowego wykonuje Minister Finansów.

Do obowiązków Ministra Finansów należy również:

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

W myśl postanowień art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw²¹ gminy, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości, otrzymują w następnym roku z budżetu państwa część rekompensującą subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikających z tego zwolnienia. W 2010 r. część rekompensująca przysługiwała gminom, które zostały ujęte w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2009²².

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 ustalone kwoty części oświatowej zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 28 ust. 2 powołanej ustawy.

¹⁹ Poza wyjątkami określonymi w art. 38 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.

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

²¹ Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

²² Dz. U. Nr 135, poz. 908.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2010 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zaplanowane w budżecie państwa w 2010 r. w części 82 dochody budżetowe w kwocie 2 727 417,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 2 751 276,4 tys. zł, tj. 100,9% planu, a wydatki zaplanowane w wysokości 47 184 473,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 47 185 032,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (47 185 035,4 tys. zł). Środki przeniesione z rezerwy celowej budżetu państwa zostały wykorzystane zgodnie z celem określonym w decyzji Ministra Finansów.

Minister Finansów rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami: dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej i wysokości wpłat do budżetu państwa, terminowo oraz w prawidłowych kwotach przekazał środki w ramach subwencji do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także rozdysonował rezerwy subwencji ogólnej.

Minister Finansów prawidłowo sprawował określony w art. 175 ustawy o finansach publicznych nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. W ramach realizacji tego obowiązku sporządzane były pisemne, kwartalne analizy zawierające m.in. wykaz zadań zrealizowanych przez pracowników Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów, ocenę realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz stopień realizacji budżetu zadaniowego.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną części 82 budżetu państwa.

W wyniku badania przeniesień z danych z ksiąg rachunkowych 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),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2010 r. (Rb-N)

zostały sporządzone terminowo²³ i prawidłowo, w oparciu o dane z ewidencji księgowej.

Skontrolowane sprawozdania przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków oraz należności w 2010 r.

Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w zakresie dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2010 r., nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

²³ Zasady sporządzania i terminy przekazywania sprawozdań budżetowych Rb-27, Rb-28, Rb-23 zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), a sprawozdania Rb-N w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Minister Finansów, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o dochodach j.s.t.²⁴, wyliczył kwoty należnej jednostkom samorządu terytorialnego części subwencji ogólnej oraz wysokość wpłat na zwiększenie części równoważącej (regionalnej). Terminowo również poinformował jednostki samorządu terytorialnego o planowanych i o wynikających z ustawy budżetowej kwotach części subwencji ogólnej i wpłatach, a także o zmianach kwot w wyniku podziału rezerw²⁵.

W 2010 r. Minister Finansów, w drodze 471 decyzji, dokonał zmniejszenia o łączną kwotę 85 575,9 tys. zł poszczególnych części subwencji ogólnej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego²⁶ oraz, w drodze dwóch decyzji, zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 9,9 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 ogólnej.

Dochody

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność planowania oraz realizację w 2010 r. dochodów budżetu państwa w części 82.

Dochody budżetowe w części 82 zostały zrealizowane w kwocie 2 751 276,4 tys. zł, tj. 100,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (2 727 417,0 tys. zł) oraz 101,7% dochodów wykonanych w 2009 r. (2 705 852,9 tys. zł).

Szczegółowe badanie 100% zrealizowanych dochodów wykazało, że pobrane one zostały terminowo oraz w pełnej wysokości przekazane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa²⁷.

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

²⁵ Terminy przekazania informacji jednostkom samorządu terytorialnego zostały określone w art. 33 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.

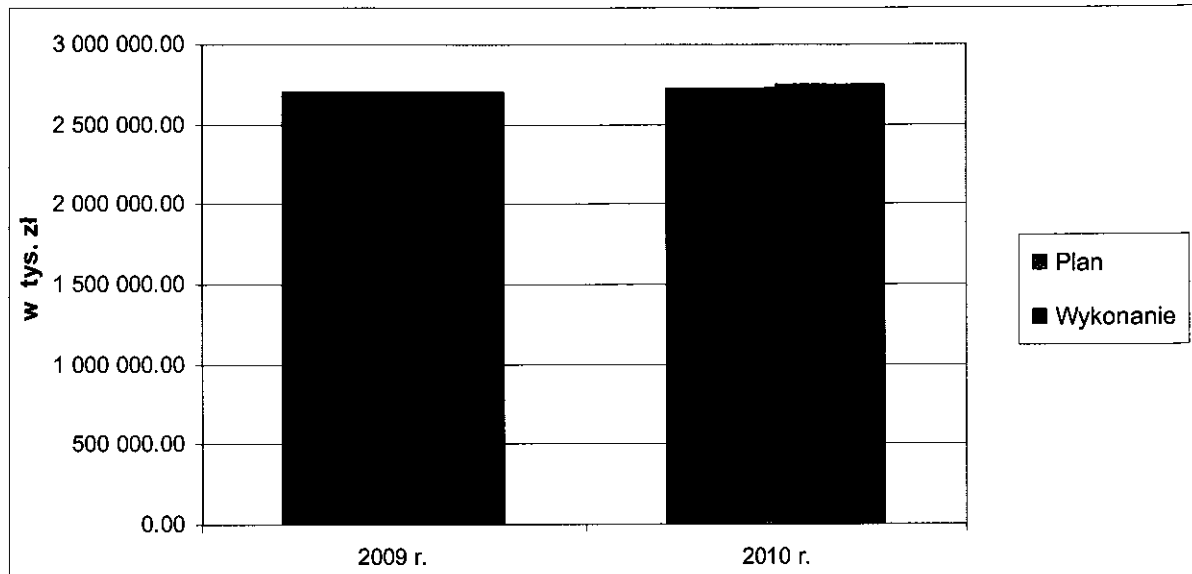
²⁶ Z tego: 49 decyzji na kwotę 31 036,8 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej subwencji za lata poprzedzające 2010 r., 18 decyzji na kwotę 2 006,7 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za lata poprzedzające 2010 r., 308 decyzji na kwotę 45 866,9 tys. zł z tytułu korekt części oświatowej za 2010 r., 92 decyzje na kwotę 6 614,9 tys. zł z tytułu korekt części wyrównawczej za 2010 r. oraz cztery decyzje na kwotę 50,6 tys. zł z tytułu korekt części równoważącej za 2010 r.

²⁷ Tj. w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa – Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2010 r. według klasyfikacji budżetowej zostało zawarte w załączniku nr 1 do informacji. Dane o dochodach budżetowych w latach 2009-2010 zostały zobrazowane na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Plan i realizacja dochodów budżetu państwa w części 82 w latach 2009-2010



Na zrealizowane dochody w 2010 r. składały się:

- wpłaty 87 gmin na część równoważącą subwencji w wysokości 637 211,2 tys. zł²⁸,
- wpłaty 55 powiatów na część równoważącą subwencji w wysokości 1 133 797,2 tys. zł²⁹,
- wpłaty dwóch województw na część regionalną subwencji w wysokości 955 641,9 tys. zł³⁰,
- zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji za lata poprzednie w wysokości 24 195,8 tys. zł,
- odsetki z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji oraz nieterminowych i niepełnych wpłat jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 430,3 tys. zł.

Należności budżetowe w części 82 na koniec 2010 r. wyniosły łącznie 29 023,2 tys. zł, w tym zaległości netto – 6 026,9 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r., należności wzrosły o 9 774,7 tys. zł³¹ (o 50,8%), a zaległości netto były niższe o 4 836,4 tys. zł³² (o 44,5%). Na zaległości netto składały się zaległości gmin Nadarzyn i Rewal z tytułu wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej (1 178,9 tys. zł – należność główna; 22,3 tys. zł –

²⁸ W tym najwięcej wpłaciło m.st. Warszawa – 394 168,6 tys. zł (61,9%).

²⁹ W tym najwięcej wpłaciło m.st. Warszawa – 571 767,8 tys. zł (50,4%).

³⁰ Wpłaty: Województwa Mazowieckiego – 939 251,8 tys. zł i Województwa Dolnośląskiego – 16 390,0 tys. zł

³¹ Na koniec 2009 r. należności wyniosły 19 248,5 tys. zł.

³² Na koniec 2009 r. zaległości netto wyniosły 10 863,3 tys. zł.

odsetki), oraz zaległości Gminy Magnuszew i Powiatu Kościańskiego dotyczące zwrotów części oświatowej subwencji za lata poprzedzające 2010 r. Minister Finansów wydał cztery decyzje w stosunku do Gminy Magnuszew zobowiązujące do zwrotu nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2006, 2007, 2008, 2009, w łącznej kwocie 4 068,5 tys. zł, oraz jedną w stosunku do Powiatu Kościańskiego zobowiązującą do zwrotu nienależnie pobranej części oświatowej subwencji w kwocie 757,2 tys. zł. Jednostki te odwołały się od decyzji Ministra Finansów do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych postępowania nie zostały zakończone.

W stosunku do gmin dokonujących wpłat w niepełnej wysokości za 2010 r., Minister Finansów wydał 22 *Postanowienia w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości* na łączną kwotę 7 132,8 tys. zł, w tym dla Gminy Rewal – dziewięć na ogółem 668,3 tys. zł i dla Gminy Nadarzyn – dziesięć na ogółem 3 771,6 tys. zł.

W 2010 r. Minister Finansów, na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³³, wydał 15 decyzji dotyczących zastosowania ulg w spłacie należności z tytułu korekt subwencji ogólnej³⁴ za lata poprzedzające 2010 r. Należności dziewięciu jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 15 913,7 tys. zł zostały rozłożone na raty, pięciu jednostkom odroczone spłatę należności w wysokości 1 186,7 tys. zł. W wyniku badania dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia decyzji, ustalono, 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.

Wydatki

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia z punktu widzenia kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności wydatkowanie środków budżetowych w części 82 budżetu państwa. Ocena wynika z badania 100% wydatków zrealizowanych w 2010 r. w tej części budżetowej.

Plan wydatków części 82 określony w ustawie budżetowej na 2010 r. w kwocie 47 184 473,0 tys. zł został, w trakcie roku, zwiększony decyzją Ministra Finansów do kwoty 47 185 035,4 tys. zł. Środki w wysokości 562,4 tys. zł zostały przeniesione do części 82

³³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

³⁴ Z tego 12 decyzji dotyczących ulg w spłacie należności z tytułu korekt części oświatowej subwencji ogólnej, trzy decyzje dotyczące ulg z tytułu korekt części wyrównawczej subwencji ogólnej.

z rezerwy celowej budżetu państwa³⁵ z przeznaczeniem na uzupełnienie części rekompensującej subwencji ogólnej. Decyzja ta została poprzedzona analizą liczby i wartości wniosków gmin, z której wynikało, że kwota wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej będzie wyższa od zaplanowanej³⁶. Środki z rezerwy celowej budżetu państwa, stosownie do art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, zostały przeznaczone na cel na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową.

Wydatki w części 82 w 2010 r. zostały zrealizowane w kwocie 47 185 032,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach oraz 104,2% kwoty wydatków zrealizowanych w 2009 r. (45 303 620,6 tys. zł).

Część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 35 009 865,0 tys. zł (w tym 255 927,8 tys. zł z tytułu rozdysponowania rezerwy części oświatowej), z tego:

- 20 946 851,4 tys. zł (w tym 175 129,1 tys. zł środki z rezerwy) – gminom,
- 13 376 833,2 tys. zł (w tym 76 105,3 tys. zł środki z rezerwy) – powiatom,
- 686 180,4 tys. zł (w tym 4 693,5 tys. zł środki z rezerwy) – województwom.

Wydzielona z części oświatowej subwencji ogólnej rezerwa na 2010 r. (0,6% części) w wysokości 255 927,8 tys. zł została rozdysponowana zgodnie z kryteriami podziału rezerwy zaakceptowanymi przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w terminie do 30 listopada 2010 r., tj. zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach j.s.t.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 9 076 060,8 tys. zł, z tego:

- 2 170 gminom – 6 065 623,5 tys. zł,
- 310 powiatom – 1 736 839,4 tys. zł,
- 15 województwom – 1 273 597,9 tys. zł.

Część równoważącą (regionalną) subwencji ogólnej przekazano jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 2 543 914,2 tys. zł, z tego:

- 454 475,1 tys. zł – 1 539 gminom,

³⁵ Część 83, poz. 32 – zwrot gminom utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwach przyrody oraz w związku ze zwolnieniem z podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego, a także na uzupełnienie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych.

³⁶ W ustawie budżetowej na 2010 r. część rekompensująca została zaplanowana w kwocie 15 156,0 tys. zł.

- 1 133 797,2 tys. zł – 379 powiatom,
- 955 641,9 tys. zł – 16 województwom.

Z tytułu części rekompensującej 19 gminom przekazano łącznie 15 718,4 tys. zł.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano z rezerw łączną kwotę 539 474,5 tys. zł, z tego:

- 325 506,0 tys. zł z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. (tzw. rezerwy drogowej). Środki z tej rezerwy zostały rozdysponowane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, tj. stosownie do postanowień art. 26 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t.,
- 213 968,5 tys. zł, z rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Środki z tej rezerwy zostały rozdysponowane w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego oraz w oparciu o zasady podziału przyjęte przez Zespół ds. Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ogółem w 2010 r., w ramach części 82 – subwencje ogólne dla j.s.t. gminom przekazano kwotę 27 616 099,3 tys. zł, powiatom – 16 627 150,8 tys. zł, województwom – 2 941 782,8 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie został przekroczony limit wydatków określony w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

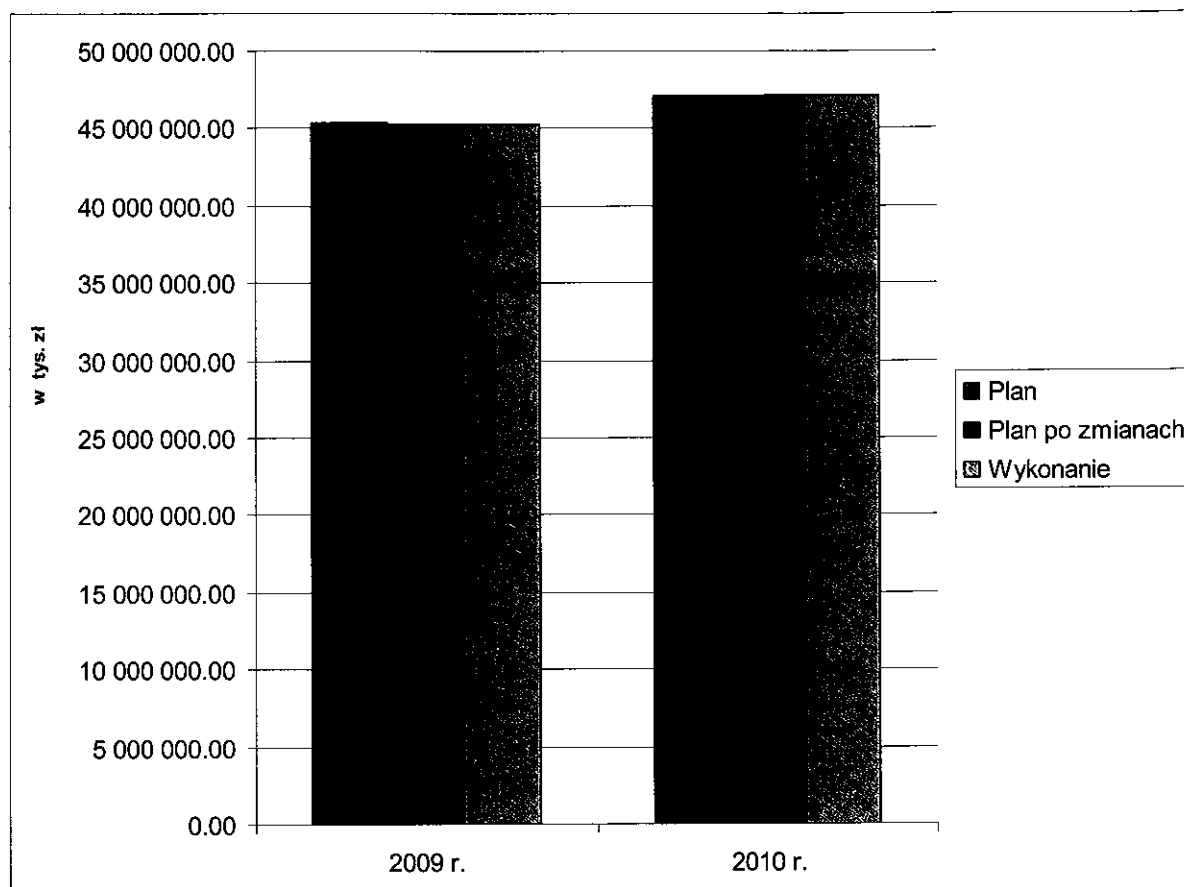
Wszystkie raty poszczególnych części subwencji ogólnej za 2010 r. zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości i z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o dochodach j.s.t.

W ramach części 82 budżetu państwa na koniec 2010 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zestawienie wydatków budżetowych w 2010 r., według klasyfikacji budżetowej zawarte zostało w załączniku nr 2 do informacji. Dane o wydatkach budżetowych w latach 2009-2010 zaprezentowane zostało na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Plan i realizacja wydatków budżetu państwa w części 82 w latach 2009-2010



Wydatki w układzie zadaniowym

Dysponent części 82 sporządził i przekazał do Departamentu Reformy Finansów Publicznych w MF wypełnione formularze BZ-1, BZ-2, BZ-3 zawierające zestawienie wydatków w części w układzie zadaniowym budżetu państwa w terminie określonym w § 6 ust. 14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010³⁷. Wydatki ujęte w części 82 zostały przypisane do jednego zadania – *Opracowanie i wykonanie budżetu państwa*, oraz wyodrębnionego w ramach tego zadania podzadania – *Wykonanie budżetu państwa*. Jako cel podzadania wskazano *zaplanowanie i przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego subwencji ogólnej w wysokości wynikającej z przepisów prawa*, a jako miernik realizacji – *poziom wykonania wydatków*

³⁷ Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.

do planu w procentach. Koszty obsługi podzadania zostały wyodrębnione i ujęte w części 19 budżetu państwa – Budżet, finanse i instytucje finansowe.

W ocenie NIK, poprzez dokonanie powyższego podziału prawidłowo zaprezentowano na poziomie zadania budżetowego kwotę, którą się zarządzało (administrowało), a która była umiejscowiona w części 82 oraz kwotę przeznaczoną na działania dotyczące obsługi tych środków, finansowane z części 19 budżetu państwa. Prawidłowo ustalono także cel objętego kontrolą podzadania, który spełniał standardy określone w *Komunikacie nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. o sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010.*

Cel podzadania został osiągnięty poprzez wyliczenie należnej, tj. wynikającej z przepisów prawa, subwencji ogólnej dla poszczególnych j.s.t. i terminowe przekazanie środków z tego tytułu.

Inne ustalenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawowanie przez dysponenta nadzoru nad realizacją budżetu w części 82. Stosownie do przepisów art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dysponent dokonywał analizy prawidłowości i terminowości przekazywania dochodów, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli części 82 budżetu państwa, z upoważnienia Ministra Finansów, został podpisany bez zastrzeżeń w dniu 11 kwietnia 2011 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Panią Hannę Majszczyk, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne skierowano do Ministra Finansów w dniu 18 kwietnia 2011 r. W wystąpieniu pokontrolnym nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2009	2010		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6.	7
	Część 82 – Subwencje ogólne dla j.s.t. ogółem, z tego	2 705 852,9	2 727 417,0	2 751 276,4	101,7	100,9
1.	dział 758 – Różne rozliczenia, z tego	2 705 852,9	2 727 417,0	2 751 276,4	101,7	100,9
1.1.	rozdział 75801 – część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t., w tym:	2 612,7	X	22 219,9	850,5	X
1.1.1.	§ 2940 – zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie	2 612,7	X	22 219,9	850,5	X
2.1.	rozdział 75807 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, w tym:	1 147,7	X	2 339,4	203,8	X
2.1.1.	§ 0910 – odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	150,4	X	363,5	241,7	X
2.1.2.	§ 2940 – zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie	997,3	X	1 975,9	198,1	X
3.1.	rozdział 75831 – Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin, w tym:	716 167,5	637 977,0	637 274,6	89,0	99,9
3.1.1.	§ 0910 – odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	40,9	X	63,4	155,0	X
3.1.2.	§ 2930 – wpływy z wpłat j.s.t. do budżetu państwa	716 126,6	637 977,0	637 211,2	89,0	99,9
4.1.	rozdział 75832 – Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów, w tym:	1 095 044,2	1 133 798,0	1 133 800,6	103,5	100,0
4.1.1.	§ 0910 – odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	2,5	X	3,4	136,0	X
4.1.2.	§ 2930 – wpływy z wpłat j.s.t. do budżetu państwa	1 095 041,7	1 133 798,0	1 133 797,2	103,5	100,0
5.1.	Rozdział 75833 – Część regionalna subwencji ogólnej dla województw, w tym:	890 880,8	955 642,0	955 641,9	107,3	100,0
5.1.1.	§ 2930 – wpływy z wpłat j.s.t. do budżetu państwa	890 880,9	955 642,0	955 641,9	107,3	100,0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010		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, z tego:	45 303 620,6	47 184 473,0	47 185 035,4	47 185 032,9	104,2	100,0	100,0
1.	Dział 758 - Różne rozliczenia	45 303 620,6	47 184 473,0	47 185 035,4	47 185 032,9	104,2	100,0	100,0
1.1.	Rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t.	33 399 798,0	35 009 865,0	35 009 865,0	35 009 865,0	104,8	100,0	100,0
1.2.	Rozdział 75802 – Uzupełnienie subwencji ogólnej dla j.s.t	533 725,4	325 506,0	539 474,5	539 474,5	101,1	165,7	100,0
1.3.	Rozdział 75803 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	1 575 140,4	1 736 840,0	1 736 840,0	1 736 839,4	110,3	100,0	100,0
1.4.	Rozdział 75804 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	1 167 782,9	1 273 598,0	1 273 598,0	1 273 597,9	109,1	100,0	100,0
1.5.	Rozdział 75805 – Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin	14 497,4	15 156,0	15 718,4	15 718,4	108,4	103,7	100,0
1.6.	Rozdział 75807 – Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	6 087 936,9	6 096 091,0	6 065 624,3	6 065 623,5	99,6	99,5	100,0
1.7.	Rozdział 75831 – Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin	538 817,0	637 977,0	454 475,2	454 475,1	84,3	71,2	100,0
1.8.	Rozdział 75832 – Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	1 095 041,8	1 133 798,0	1 133 798,0	1 133 797,2	103,5	100,0	100,0
1.9.	Rozdział 75833 – Część regionalna subwencji ogólnej dla województw	890 880,8	955 642,0	955 642,0	955 641,9	107,3	100,0	100,0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

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 kryteria³⁸ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku.

Dochody: 2 751 276,4 tys. zł

Wydatki: 47 185 032,9 tys. zł

Łączna kwota G: 49 936 309,30 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = 0,9449$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = 0,0551$

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5),

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5),

Wynik końcowy $Wk: 5 (5 \times 0,9449 + 5 \times 0,0551 = 5)$

³⁸ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

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. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,
8. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
9. Minister Finansów
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

