



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2011 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

KAP-4100-12-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od dnia 3 lutego do dnia 28 marca 2011 r. kontrolę wykonania przez Ministra Finansów budżetu państwa w 2010 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez Ministra Finansów budżetu państwa w 2010 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Minister Finansów rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami: dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej oraz wysokości wpłat do budżetu państwa, zrealizował dochody zaplanowane w części 82, przekazywał środki w ramach subwencji do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz rozdysponował rezerwy subwencji ogólnej.

1. Minister Finansów dokonał wyliczenia kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego za 2010 r. części subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu

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

BMS2/8/2011/NIK/1WP

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Hanna Janeczko
20.04.2011

BIURO MINISTRA Wpłynęło dnia 2011 -04- 19 BMI9 - 5511/2011

terytorialnego² (zwanej dalej ustawą o dochodach j.s.t.) oraz z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 – 2 ustawy o dochodach j.s.t. poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio o planowanych i o wynikających z ustawy budżetowej na 2010 r.³ kwotach części subwencji ogólnej oraz o wysokości wpłat na zwiększenie części równoważącej (regionalnej) subwencji. Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t. przekazał również właściwym jednostkom samorządu terytorialnego informacje o rozdysponowaniu rezerw subwencji ogólnej.

W 2010 r. Minister Finansów, w drodze 471 decyzji, dokonał zmniejszenia poszczególnych części subwencji ogólnej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego o łączną kwotę 85 575,9 tys. zł⁴ 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.

W wyniku badania próby 102 losowo wybranych decyzji na kwotę 16 487,4 tys. zł, (19,3 % 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.

2. Dochody w części 82 budżetu państwa zostały zrealizowane w 2010 r. w kwocie 2 751 276,4 tys. zł, tj. 100,9% kwoty planowanej w ustawie budżetowej (2 727 417 tys. zł). W ramach ww. kwoty wpływy z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (regionalną) subwencji ogólnej wyniosły 2 726 650,3 tys. zł. Pozostałą część dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji za lata poprzednie (24 195,8 tys. zł) oraz odsetki z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji

² Art. 20–26 oraz 29–32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).

³ Ustawa budżetowa na rok 2010 r. z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102 ze zm.).

⁴ 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 2006,7 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.

oraz nieterminowych i niepełnych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (430,3 tys. zł).

Pobrane dochody zostały terminowo oraz w pełnej wysokości przekazane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa⁵.

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. zł (o 50,8%), a zaległości netto były niższe o 4 836,4 tys. zł (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 – odsetki), oraz zaległości Gminy Magnuszew i Powiatu Kościańskiego dotyczące zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające 2010 r. (4 825,7 tys. zł). 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 ogólnej za 2006 r. w kwocie 757,2 tys. zł. Jednostki te odwołały się od decyzji Ministra Finansów do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁶.

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.

Na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷, w 2010 r. Minister Finansów wydał 15 decyzji dotyczących zastosowania ulg w spłacie należności z tytułu korekt subwencji ogólnej⁸ za lata poprzedzające 2010 r. Należności dziesięciu jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 15 913,7 tys. zł zostały rozłożone na raty, pięciu jednostkom odroczone spłatę należność w wysokości 1 186,7 tys. zł. W wyniku badania dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzania ww. decyzji ustalono, że zostały one wydane po przeprowadzeniu szczegółowej analizy sytuacji finansowej

⁵ Tj. w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

⁶ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych akta spraw zostały przekazane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie a postępowania nie zostały zakończone.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁸ 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.

jednostek samorządu terytorialnego (w tym wysokości dochodów, zdolności do regulowania zobowiązań i wartości realizowanych inwestycji) oraz po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych.

3. Plan wydatków części 82 określony w ustawie budżetowej na 2010 r. w kwocie 47 184 473,0 tys. zł został w trakcie roku zwiększony do kwoty 47 185 035,4 tys. zł. Środki w wysokości 562,4 tys. zł zostały przeniesione do części 82 z rezerwy celowej budżetu państwa⁹ 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 zaplanowanej¹⁰. Środki z rezerwy celowej, stosownie do art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ (zwanej dalej ustawą o finansach publicznych), zostały przeznaczone na cel na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków.

Wydatki w części 82 zostały zrealizowane w kwocie 47 185 032,9 tys. zł, tj. w wysokości 100% planu po zmianach.

Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej środki w łącznej wysokości 35 009 865,0 tys. zł¹², z tego gminom – 20 946 851,4 tys. zł¹³, powiatom – 13 376 833,2 tys. zł¹⁴, województwom – 686 180,4 tys. zł¹⁵,
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 9 076 060,9 tys. zł, z tego gminom – 6 065 623,5 tys. zł, powiatom – 1 736 839,4 tys. zł, województwom – 1 273 597,9 tys. zł,
- z tytułu części równoważącej (regionalnej) środki w kwocie 2 543 914,1 tys. zł, z tego gminom – 454 475,1 tys. zł, powiatom – 1 133 797,2 tys. zł, województwom – 955 641,9 tys. zł,

⁹ 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.

¹⁰ W ustawie budżetowej na 2010 r. wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej zostały zaplanowane w kwocie 15 156,0 tys. zł.

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² W tym kwota rezerwy części oświatowej – 255 927,8 tys. zł.

¹³ W tym kwota rezerwy części oświatowej – 175 129,1 tys. zł.

¹⁴ W tym kwota rezerwy części oświatowej – 76 105,3 tys. zł.

¹⁵ W tym kwota rezerwy części oświatowej – 4 693,5 tys. zł

- z tytułu części rekompensującej¹⁶ środki w kwocie 15 718,4 tys. zł,
- na uzupełnienie subwencji ogólnej z rezerw przekazano środki w kwocie 539 474,5 tys. zł, z tego gminom – 133 430,9 tys. zł, powiatom – 379 681,0 tys. zł, województwom – 26 362,6 tys. zł.

Kontrola wykazała, że 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 2010 r. Minister Finansów w drodze siedmiu decyzji dokonał przeniesień planowanych wydatków pomiędzy poszczególnymi rozdziałami i paragrafami części 82 budżetu państwa¹⁷. Wprowadzone zmiany były celowe¹⁸ i zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

4. NIK pozytywnie ocenia realizację zadań Ministra Finansów związanych z podziałem rezerw subwencji ogólnej. Kwoty rezerw zostały rozdysponowane w 2010 r. w pełnej wysokości, z zachowaniem trybu i terminów przewidzianych w ustawie o dochodach j.s.t.¹⁹ i tak:

- rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej ustalona na rok 2010 w wysokości 255 927,8 tys. zł została rozdysponowana w terminie do 30 listopada 2010 r. na wniosek Ministra Edukacji Narodowej, zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2010* zaakceptowanymi przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- rezerwa subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. (tzw. *rezerwa drogowa*) ustalona na rok 2010 w kwocie 325 506,0 tys. zł została rozdysponowana zgodnie z propozycjami Ministra Infrastruktury zatwierdzonymi przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;

¹⁶ Część rekompensująca subwencji ogólnej przysługuje gminom z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, gruntów, budowli i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych 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.).

¹⁷ Minister Finansów na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wydał osiem decyzji, z tym, że jedna była decyzją w sprawie korekty decyzji.

¹⁸ Dokonane przeniesienia dotyczyły: zwiększenia części równoważącej subwencji dla gmin o kwotę 23 851,8 tys. zł pochodzącą ze zmniejszenia kwoty uzupełniającej części wyrównawczej na podstawie art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. (jedna decyzja), rozdysponowania kwoty 325 506,0 tys. zł tzw. *rezerwy drogowej* na podstawie art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o dochodach j.s.t. (jedna decyzja), przekazania kwot subwencji uzyskanych nienależnie przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nierozdysponowanej części równoważącej subwencji dla gmin w łącznej wysokości 213 968,5 tys. zł na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. (pięć decyzji).

¹⁹ Art. 26 ust. 3, art. 28 ust. 3 i 4 oraz art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

- rezerwa subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. ustalona na rok 2010 w kwocie 213 968,5 tys. zł²⁰ została rozdysponowana zgodnie z zasadami ustalonymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

5. Kontrola wykazała, że wynikający z przepisów art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami realizowany był w części 82 w formie pisemnych, kwartalnych analiz zawierających m.in. wykaz zrealizowanych zadań, ocenę realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz stopień realizacji budżetu zadaniowego.

6. W trakcie kontroli stwierdzono, że sprawozdania budżetowe dysponenta części 82 za 2010 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny obraz wykonanych w 2010 r. dochodów i wydatków. Sprawozdania te zostały przekazane w terminach określonych przepisami prawa²¹.

7. Dysponent części 82 sporządził i przekazał do Departamentu Reformy Finansów Publicznych w MF wypełnione formularze BZ-1, BZ-2, BZ-3 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 2010²². Wydatki ujęte w części 82 zostały przypisane do 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 do planu w procentach*. Koszty obsługi podzadania zostały

²⁰ Powstała z korekt części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nierozdysponowanej między jednostki samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

²¹ Sprawozdania Rb-27, Rb-28, Rb-23 zostały przekazane do Departamentu Budżetu Państwa w terminach określonych w załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), zaś sprawozdanie Rb-N do Głównego Urzędu Statystycznego w terminie określonym w załączniku Nr 6 do rozporządzenia 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)

²² Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.

wyodrębnione i ujęte w części 19 budżetu państwa – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

W ocenie NIK, poprzez dokonanie powyższego podziału, prawidłowo zaprezentowano na poziomie zadania budżetowego kwotę, którą się zarządza (administruje), a która jest 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. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010*.

Kontrola wykazała, że cel podzadania został osiągnięty, poprzez wyliczenie należnej, tj. wynikającej z przepisów prawa, subwencji ogólnej dla poszczególnych j.s.t. i terminowe przekazywanie środków z tego tytułu.

W 2010 r. wykonanie wydatków w części 82, w stosunku do planu wyniosło 100%.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji dochodów i wydatków w 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen zawartych w tym wystąpieniu.

