



KAP.430.018.2020

Nr ewid. 76/2020/P/20/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.
w części 82 – Subwencje ogólne
dla jednostek samorządu terytorialnego.

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

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 13.05.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| 1. WPROWADZENIE | 4 |
| 2. OCENA OGÓLNA..... | 5 |
| 3. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO | 6 |
| 3.1. DOCHODY BUDŻETOWE | 6 |
| 3.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA..... | 7 |
| 3.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ | 9 |
| 3.4. KSIĘGI RACHUNKOWE..... | 9 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE | 11 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI | 12 |
| 5.1. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO..... | 12 |
| 5.2. DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO..... | 13 |
| 5.3. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO..... | 14 |
| 5.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI | 15 |

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w związku z wykonywaniem budżetu państwa w ramach tej części budżetowej.

Zakres kontroli

- wykonanie dochodów budżetowych;
- wykonanie wydatków budżetu państwa;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2019 oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;
- prowadzenie ksiąg rachunkowych;
- nadzór i kontrola sprawowana przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: ufp).

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów

Dysponentem części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego jest Minister Finansów (dalej: Minister). W 2019 r. w części budżetowej 82 nie funkcjonowali dysponenti niższego stopnia. Działania związane z wykonaniem budżetu państwa w części 82 były realizowane przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów (dalej: Departament ST). Do zadań Departamentu ST należało m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z planowaniem i ustalaniem kwot poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa oraz podziałem rezerw subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego;
- ustalanie dla jednostek samorządu terytorialnego kwot subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa, a także informowanie tych jednostek o wysokości ustalonych kwot;
- monitorowanie i analizowanie terminowości i prawidłowości regulowania zobowiązań z tytułu zwrotów nienależnie otrzymanych części subwencji ogólnej, a także inicjowanie postępowania egzekucyjnego wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wpłat do budżetu państwa i nienależnie otrzymanych części subwencji ogólnej;
- prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej dochodów i wydatków w części 82 oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych w zakresie tej części budżetowej.

W ramach części 82 finansowano subwencje ogólne przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ (dalej: ustawa o dochodach j.s.t.).

W 2019 r. w części 82 zrealizowano dochody w wysokości 2 692 113,8 tys. zł (0,6% dochodów budżetu państwa) oraz wydatki budżetu państwa w wysokości 61 761 491,3 tys. zł (14,9% wydatków budżetu państwa).

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 23, ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli
ocenia pozytywnie
wykonanie budżetu
państwa w 2019 r.
w części 82 – Subwencje
ogólne dla jednostek
samorządu
terytorialnego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W wyniku kontroli 2,0% wykonanych dochodów oraz 21,3% wykonanych wydatków stwierdzono, że zostały one rzetelnie zaplanowane oraz zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego za 2019 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te w zakresie obejmującym zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegająca na przechowywaniu kopii zapasowych baz danych z systemu finansowo-księgowego w sposób niezgodny z obowiązującą w Ministerstwie polityką rachunkowości, została usunięta w trakcie kontroli i zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami ocen nie spowodowała obniżenia oceny wykonania budżetu państwa w części 82.

W ocenie NIK przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiona została w załączniku w pkt 5.1 do niniejszej informacji.

3. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

3.1. DOCHODY BUDŻETOWE

3.1.1. REALIZACJA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH

Minister, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o dochodach j.s.t., wyliczył wysokość wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej oraz terminowo poinformował jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na rok 2019³ (dalej: ustawa budżetowa) kwotach wpłat do budżetu państwa.

Dochody budżetowe zaplanowane w ustawie budżetowej w części 82 w kwocie 2 593 326,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 2 692 113,8 tys. zł, tj. 103,8% kwoty planowanej oraz 114,3% dochodów wykonanych w 2018 r. (2 335 211,1 tys. zł). Uzyskanie dochodów większych niż planowano wynikało przede wszystkim ze zwrotów przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 93 221,1 tys. zł (zwrotów dokonano na podstawie decyzji Ministra z 2019 r. i lat wcześniejszych)

Na dochody zrealizowane w 2019 r. składały się:

- wpłaty jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej w wysokości 2 088 374,8 tys. zł;
- wpłaty województwa mazowieckiego na część regionalną subwencji ogólnej w wysokości 509 369,1 tys. zł;
- zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych kwot części oświatowej, części wyrównawczej oraz części rekompensującej subwencji ogólnej w wysokości 94 116,5 tys. zł;
- odsetki z tytułu nieterminowych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz odsetki od nienależnie otrzymanych kwot subwencji ogólnej w wysokości 253,4 tys. zł.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2019 r. w części 82 zostało przedstawione w załączniku w pkt 5.2 do niniejszej informacji.

W 2019 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze dwóch decyzji zwiększył dwóm gminom wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2019 łącznie o 108,1 tys. zł. Decyzje zostały wydane na podstawie sporządzonych przez gminy i przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP).

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 289 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2019 w łącznej wysokości 50 968,6 tys. zł, w tym m.in:

- 197 decyzji dotyczyło zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 50 501,3 tys. zł,
- 12 decyzji dotyczyło zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej wysokości 467,3 tys. zł.

Szczegółowe badanie 23 decyzji Ministra w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji za lata poprzedzające rok 2019 dotyczyło decyzji na łączną kwotę 27 967,5 tys. zł (co stanowiło 54,8% łącznej kwoty nienależnie uzyskanych części subwencji ogólnej). Badane decyzje zostały wydane bez zbędnej zwłoki, po otrzymaniu informacji o stwierdzonych (przez urzędy kontroli skarbowej, izby administracji skarbowej lub urzędy celno-skarbowe) nieprawidłowych danych stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej, wykazanych w systemie informacji oświatowej, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej⁴. Do 31 grudnia 2019 r., w wyniku realizacji badanych

³ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1942, ze zm.

decyzji, od jednostek samorządu terytorialnego uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 16 988,2 tys. zł z tytułu zwrotu nienależnych kwot (tj. 60,7% kwoty ujętej w badanych decyzjach).

3.1.2. NALEŻNOŚCI POZOSTAŁE DO ZAPŁATY

Na koniec 2019 r. w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 86 472,1 tys. zł, z czego zaległości stanowiły kwotę 2447,7 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności ogółem były niższe o 37 663,4 tys. zł (tj. o 30%), a zaległości o 12 117,4 tys. zł (tj. o 83,2%). Zmniejszenie należności i zaległości ogółem wynikało przede wszystkim z wyegzekwowania części nienależnie pobranych kwot z części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe.

Rozłożenie należności na raty

Minister Finansów, na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵, wydał 18 jednostkom samorządu terytorialnego 23 decyzje o rozłożeniu na raty lub o odroczeniu terminu spłaty należności budżetu państwa na łączną kwotę 28 658,7 tys. zł. W przypadku 17 jednostek samorządu terytorialnego Minister odmówił rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty ich zobowiązań, a wobec siedmiu jednostek samorządu terytorialnego umorzył postępowanie. Szczegółowe badanie wydanych w 2019 r. siedmiu decyzji rozkładających na raty i/lub odraczających zwrot nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (łącznie na 16 182,8 tys. zł) oraz dwóch decyzji odmawiających gminie zastosowania ulgi w spłacie należności budżetu państwa (na 3246,4 tys. zł) wykazało, że ich wydanie było celowe i poprzedzone rzetelną analizą sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wnioskujących o zastosowanie ulgi.

3.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA

3.2.1. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2019 r. rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej.

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 61 761 491,3 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (61 762 791,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2018 r. (56 429 727,0 tys. zł) wydatki w 2019 r. wzrosły o 5 331 764,3 tys. zł, tj. o 9,4%. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w dziale 758 – Różne rozliczenia, w ramach dwóch grup ekonomicznych (99,5% w grupie dotacje i subwencje oraz 0,5% w grupie wydatki majątkowe, które to zostały przeznaczone na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu).

Plan wydatków w części 82 został zwiększony łącznie o 1 000 084,7 tys. zł środkami z rezerwy celowej na zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej na realizację podwyżek dla nauczycieli (1 000 000,0 tys. zł) oraz środkami z rezerwy celowej na część rekompensującą subwencji ogólnej (84,7 tys. zł). W 2019 r. dysponent części nie dokonywał blokowania środków budżetowych.

Zestawienie wydatków budżetowych w części 82 zostało przedstawione w załączniku w pkt 5.3. niniejszej informacji.

Część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 46 906 599,4 tys. zł (w tym 199 436,1 tys. zł z tytułu rozdysponowania środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej), z tego:

- 29 406 224,8 tys. zł (w tym 158 718,5 tys. zł środki z rezerwy) – gminom,
- 15 920 098,2 tys. zł (w tym 40 528,2 tys. zł środki z rezerwy) – powiatom i miastom na prawach powiatu,
- 596 977,0 tys. zł (w tym 189,4 tys. zł środki z rezerwy) – województwom.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

Wydzielona z części oświatowej subwencji ogólnej rezerwa na 2019 r. (0,4% części oświatowej) w wysokości 187 630,0 tys. zł, w trakcie roku budżetowego została zwiększona o kwotę 11 805,4 tys. zł (pochodzącą m.in. ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2019 r.) do wysokości 199 436,1 tys. zł. Środki z rezerwy zostały rozdysponowane na podstawie siedmiu wniosków Ministra Edukacji Narodowej, w oparciu o kryteria podziału rezerwy zaakceptowane przez Stronę Samorządową Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w terminie do 30 listopada 2019 r., tj. zgodnie z art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach j.s.t. Środkami z rezerwy dofinansowano m.in.: wydatki z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, wyposażenie szkół podstawowych w pomoce dydaktyczne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych, doposażenie nowych pomieszczeń szkół i placówek w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej została przekazana terminowo jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 11 866 688,2 tys. zł, z tego:

- 8 131 332,0 tys. zł – 2 133 gminom,
- 2 342 624,7 tys. zł – 312 powiatom (w tym 25 miastom na prawach powiatu),
- 1 392 731,5 tys. zł – 14 województwom.

Część równoważąca i część regionalną subwencji ogólnej przekazano terminowo jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 2 347 606,8 tys. zł, z tego:

- 454 273,3 tys. zł z części równoważącej – 1526 gminom,
- 1 383 964,3 tys. zł z części równoważącej – 378 powiatom (w tym 66 miastom na prawach powiatu),
- 509 369,2 tys. zł z części regionalnej – 14 województwom.

Część rekompensująca subwencji ogólnej, w łącznej wysokości 84,7 tys. zł została terminowo przekazana na rachunki dwóch gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2018⁶. Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2018 r. zawarte w dwóch wnioskach gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowl i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Wszystkie wnioski zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych⁷ oraz zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 powyższego rozporządzenia.

W ramach **uzupełnienia subwencji ogólnej** jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw na łączną kwotę 640 512,2 tys. zł (100% planu po zmianach), z tego:

- 335 999,0 tys. zł z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.,
- 304 513,2 tys. zł z rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Całość kwoty z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., została rozdysponowana przez Ministra Finansów w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (stosownie do postanowień art. 26 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t.). Kryteria podziału rezerwy dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 14 maja 2019 r. Środki z rezerwy zostały przekazane w sześciu transzach 126 jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu (84,8% środków rezerwy),
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę (7,4% rezerwy),
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu (7,8% rezerwy).

⁶ Dz. U. poz. 2298.

⁷ Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

Środki z rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., zostały rozdysponowane, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 i 5 ustawy o dochodach j.s.t., pomiędzy 1113 gmin (227 973,2 tys. zł) i 323 powiaty (76 540,0 tys. zł), w oparciu o zasady podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2019 r. przyjęte przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 26 listopada 2019 r.

Wszystkie raty poszczególnych części subwencji ogólnej za 2019 r. zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o dochodach j.s.t.

W wyniku kontroli wydatków budżetu państwa w 2019 r. w kwocie 13 187 974,4 tys. zł (tj. 21,3 % wydatków w części 82) stwierdzono, że zostały one rzetelnie zaplanowane oraz zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

W ramach części 82 budżetu państwa na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

Wydatki w układzie zadaniowym zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa: 3 – Edukacja, wychowanie i opieka oraz 4 – Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym, w dwóch zadaniach: 3.1 – Oświata i wychowanie oraz 4.2 – Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków, w dwóch podzadaniach: 3.1.8 – Część oświatowa subwencji ogólnej i jej podział oraz 4.2.3 – Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej i w dwóch działaniach: 3.1.8.1 – Część oświatowa subwencji ogólnej oraz 4.2.3.1 – Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej. Ze względu na kategorię wydatków, dysponent części 82 odstąpił od pomiaru stopnia realizacji planów w układzie zadaniowym.

3.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta części 82 terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

3.4. KSIĘGI RACHUNKOWE

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 przeprowadzono na próbie 225 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 811 007,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną. Próba została uzupełniona 18 zapisami na łączną kwotę 11 367 060,0 tys. zł, dobranymi w sposób celowy. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

Ustalono, że zarządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. *w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej, szczegółowych zasad*

inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Ministerstwie Finansów dostosowano politykę rachunkowości do rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Tym samym wniosek zawarty w wystąpieniu pokontrolnym⁸ skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/18/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* został zrealizowany.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 82 prowadzone były nieprawidłowo. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość nie miała wpływu na poprawność prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Nośniki danych (płyty CD/DVD), na których nagrywane były kopie zapasowe baz danych z systemu finansowo-księgowego przechowywane były w pokoju, zamknięte na klucz w szafce biurowej. Było to niezgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. *w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów*⁹ oraz z *Instrukcją zarządzania programem finansowo - księgowym EUROBUDŻET*. Stosownie do przepisów rozdziału III część G. *System Ochrony ksiąg rachunkowych polityki rachunkowości*¹⁰, nośniki danych z pełnymi kopiami baz danych przechowywane są w przeznaczonym na ten cel sejfie ogniotrwałym. W wyniku kontroli płyty CD/DVD, na których nagrywane były kopie zapasowe baz danych z systemu finansowo-księgowego zostały przeniesione do seflu.

⁸ KAP.410.001.12.2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r.

⁹ Dz. Urz. MFlIR z 2019 r. poz. 27.

¹⁰ Stanowiąca załącznik nr 1 do wskazanego zarządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. *w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów.*

4. INFORMACJE DODATKOWE

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki niniejszej kontroli Ministrowi Finansów w wystąpieniu pokontrolnym podpisanym w dniu 22 kwietnia 2020 r. W wystąpieniu nie zostały sformułowane wnioski pokontrolne dotyczące części 82 budżetu państwa. Pismem z dnia 7 maja 2020 r.¹¹ Minister Finansów poinformował, że do niniejszego wystąpienia nie wnosi zastrzeżeń.

¹¹ Znak: ST6.0811.4.2020.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Oceny wykonania budżetu w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego dokonano stosując kryteria¹² oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku¹³.

| | |
|--------------------------------------|---|
| Dochody (D): | 2 692 113,8 tys. zł |
| Wydatki (W): | 61 761 491,3 tys. zł |
| Łączna kwota (G = D + W): | 64 453 605,1 tys. zł |
| Waga dochodów w łącznej kwocie | (Wd = D : G) – 0,0418 |
| Waga wydatków w łącznej kwocie: | (Ww = W : G) – 0,9582 |
| Nieprawidłowości w dochodach: | nie wystąpiły nieprawidłowości |
| Ocena cząstkowa dochodów (Od): | pozytywna (5) |
| Nieprawidłowości w wydatkach (Ow): | nie wystąpiły nieprawidłowości |
| Ocena cząstkowa wydatków: | pozytywna (5) |
| Łączna ocena dochodów i wydatków ŁO: | $5 \times 0,0418 + 5 \times 0,9582 = 5$ |
| Opinia o sprawozdaniach: | pozytywna |

Stwierdzona w wyniku badania ksiąg rachunkowych nieprawidłowość polegająca na przechowywaniu kopii zapasowych baz danych z systemu finansowo-księgowego w sposób niezgodny z obowiązującą w Ministerstwie polityką rachunkowości, nie miała wpływu na poprawność prowadzenia ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli.

Ocena ogólna: **pozytywna**

¹² <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

¹³ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

5.2. DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

| Lp. | Wyszczególnienie | 2018 | 2019 | | 5:3 | 5:4 |
|--------|---|-------------|----------------------|-------------|-------|-------|
| | | Wykonanie | Ustawa ¹⁾ | Wykonanie | | |
| | | tys. zł | | | % | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | Ogółem część 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, z tego: | 2 355 211,1 | 2 593 326,0 | 2 692 113,8 | 114,3 | 103,8 |
| 1. | Dział 758 - Różne rozliczenia, z tego: | 2 355 211,1 | 2 593 326,0 | 2 692 113,8 | 114,3 | 103,8 |
| 1.1. | Rozdział 75801 - Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego | 94 959,8 | - | 93 221,1 | 98,1 | |
| 1.1.1. | § 2940 - Zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie | 94 959,8 | - | 93 221,1 | 98,1 | |
| 1.2. | Rozdział 75805 - Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin | - | - | 7,5 | - | - |
| 1.2.1 | § 0910 - Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat | - | - | 0,4 | - | - |
| 1.2.2 | § 2940 - Zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie | - | - | 7,1 | - | - |
| 1.3 | Rozdział 75807 - Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin | 692,9 | - | 1 042,8 | - | - |
| 1.3.1 | § 0910 - Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat | 99,3 | - | 154,4 | - | - |
| 1.3.2 | § 2940 - Zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie | 593,6 | - | 888,4 | - | - |
| 1.4 | Rozdział 75831 - Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin | 611 056,6 | 699 991,0 | 704 507,6 | 115,3 | 100,6 |
| 1.4.1 | § 0910 - Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat | 92,1 | - | 97,2 | 105,5 | - |
| 1.4.2 | § 2930 - Wpływy z wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa | 610 964,5 | 699 991,0 | 704 410,4 | 115,3 | 100,6 |
| 1.5 | Rozdział 75832 - Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów | 1 272 148,8 | 1 383 965,0 | 1 383 965,7 | 108,8 | 100,0 |
| 1.5.1 | § 0910 - Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat | 1,2 | - | 1,3 | 108,3 | - |
| 1.5.2 | § 2930 - Wpływy z wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa | 1 272 147,6 | 1 383 965,0 | 1 383 964,3 | 108,8 | 100,0 |
| 1.6. | Rozdział 75833 - Część regionalna subwencji ogólnej dla województw | 376 353,0 | 509 370,0 | 509 369,1 | 135,3 | 100,0 |
| 1.6.1 | § 0910 - Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat | 0,0 | - | - | - | - |
| 1.6.2 | § 2930 - Wpływy z wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa | 376 353,0 | 509 370,0 | 509 369,1 | 135,3 | 100,0 |

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019 (Dz. U. poz. 198).

5.3. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 82 – SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

| Lp. | Wyszczególnienie | 2018 | 2019 | | | 6:3 | 6:4 | 6:5 |
|--|---|--------------|----------------------|--------------------|--------------|-------|-------|-------|
| | | Wykonanie | Ustawa ¹⁾ | Budżet po zmianach | Wykonanie | | | |
| | | tys. zł | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Ogółem część 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, z tego: | | 56 429 727,0 | 60 762 707,0 | 61 762 791,7 | 61 761 491,3 | 109,4 | 101,6 | 100,0 |
| 1. | Dział 758 - Różne rozliczenia, z tego: | 56 429 727,0 | 60 762 707,0 | 61 762 791,7 | 61 761 491,3 | 109,4 | 101,6 | 100,0 |
| 1.1 | Rozdział 75801 - Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego | 43 075 129,0 | 45 907 494,0 | 46 907 494,0 | 46 906 599,4 | 108,9 | 102,2 | 100,0 |
| 1.1.1 | § 2920 - Subwencje ogólne z budżetu państwa | 43 075 129,0 | 45 907 494,0 | 46 907 494,0 | 46 906 599,4 | 108,9 | 102,2 | 100,0 |
| 1.2 | Rozdział 75802 - Uzupelnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego | 548 166,6 | 335 999,0 | 640 512,2 | 640 512,2 | 116,8 | 190,6 | 100,0 |
| 1.2.1 | § 2190 - Rezerwy subwencji ogólnej | 0,0 | 335 999,0 | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | - |
| 1.2.2 | § 2750 - Środki na uzupełnienie dochodów gmin | 162 167,6 | - | 227 973,2 | 227 973,2 | 140,6 | - | 100,0 |
| 1.2.3 | § 2760 - Środki na uzupełnienie dochodów powiatów | 50 000,0 | - | 76 540,0 | 76 540,0 | 153,1 | - | 100,0 |
| 1.2.4 | § 2790 - Środki na utrzymanie rzecznych przepraw promowych oraz na remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu | 44 848,1 | - | 51 136,3 | 51 136,3 | 114,0 | - | 100,0 |
| 1.2.5 | § 6180 - Środki na inwestycje na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu | 291 150,9 | - | 284 862,7 | 284 862,7 | 97,8 | - | 100,0 |
| 1.3 | Rozdział 75803 - Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów (§ 2920) | 2 080 887,0 | 2 342 625,0 | 2 342 625,0 | 2 342 624,7 | 112,6 | 100,0 | 100,0 |
| 1.4 | Rozdział 75804 - Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw (§ 2920) | 1 177 801,4 | 1 392 732,0 | 1 392 732,0 | 1 392 731,5 | 118,2 | 100,0 | 100,0 |
| 1.5 | Rozdział 75805 - Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin (§ 2920) | 2 014,4 | - | 84,7 | 84,7 | 4,2 | - | 100,0 |
| 1.6 | Rozdział 75807 - Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin (§ 2920) | 7 448 413,7 | 8 190 531,0 | 8 131 734,6 | 8 131 332,0 | 109,2 | 99,3 | 100,0 |
| 1.7 | Rozdział 75831 - Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin (§ 2920) | 448 814,3 | 699 991,0 | 454 274,2 | 454 273,3 | 101,2 | 64,9 | 100,0 |
| 1.8 | Rozdział 75832 - Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów (§ 2920) | 1 272 147,6 | 1 383 965,0 | 1 383 965,0 | 1 383 964,3 | 108,8 | 100,0 | 100,0 |
| 1.9 | Rozdział 75833 - Część regionalna subwencji ogólnej dla województw (§ 2920) | 376 353,0 | 509 370,0 | 509 370,0 | 509 369,1 | 135,3 | 100,0 | 100,0 |

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019 (Dz. U. poz. 198).

5.4. WYKAZ PODMIOTÓW, 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. Minister Finansów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej