Krzysztof Surówka, Mateusz Winiarz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

DZIAŁALNOŚĆ NADZORCZA I OPINIODAWCZA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH A EFEKTYWNOŚĆ ZARZĄDZANIA FINANSAMI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE RIO W KRAKOWIE

Wstęp

W systemie nadzoru nad samorządem terytorialnym istotne znaczenie pełnią regionalne izby obrachunkowe. Ich permanentna obecność w funkcjonowaniu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przejawia się poprzez działalność nadzorczą, kontrolną, opiniodawczą i szkoleniową. Wypełnianie tych funkcji powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego popełniają coraz mniej błędów w zakresie gospodarki finansowej, co sprzyja skuteczności w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków publicznych. W dalszej części opracowania przedstawione zostanie znaczenie działalności nadzorczej i opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych w kontekście racjonalizacji dochodów i wydatków publicznych.

1. Istota działalności nadzorczej i opiniodawczej nad samorządem terytorialnym

Samorząd terytorialny stanowi wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo część administracji publicznej posiadającą osobowość prawną. Podstawową cechą tego wyodrębnienia jest samodzielność władz samorządowych. Samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Równocześnie jednak obowiązujące na terenie państwa przepisy prawne wyznaczają granice samodzielności władzy lokalnej. Dlatego też wraz z decentralizacją administracji publicznej, niezbędne jest powoływanie orga-

nów, które sprawowałyby nadzór i kontrolę nad legalnością działania samorządów terytorialnych. Rolę taką w naszym kraju pełnią: prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw budżetowych regionalne izby obrachunkowe (DzU 2002). Nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium legalności działania oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez gminy, powiaty, województwa także na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Organem regionalnych izb obrachunkowych, odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru, jest kolegium izby składające się z przewodniczącego (prezesa) oraz członków powoływanych przez prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów przedstawionych i zaopiniowanych przez kolegium izby.

W przypadku podjęcia przez władze lokalne uchwał niezgodnych z prawem, organ nadzoru orzeka o ich nieważności. Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, organ nadzoru może również wstrzymać jej wykonanie. Natomiast wówczas, gdy w uchwale występuje nieistotne naruszenie prawa, organ nadzoru ogranicza się jedynie do wskazania uchybień, podając te przepisy, które zostały złamane.

Obok działalności nadzorczej, istotnym zadaniem wykonywanym przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych jest pełnienie funkcji opiniodawczej. Ta działalność izb polega na autoryzowaniu i orzekaniu o prawidłowości prowadzonej działalności w zakresie spraw finansowych. Opiniowanie, w przeciwieństwie do działalności nadzorczej, nie wywołuje jednak skutków prawnych wiążących się z uchyleniem decyzji podjętej przez władzę samorządową. Opinie są jednak niezmiernie istotne i pomocne, aby podejmowane decyzje były przede wszystkim zgodne z prawem, ale również, w ograniczonym wprawdzie zakresie, wykonalne pod względem ekonomicznym.

2. Zakres działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych

Podstawowym zadaniem regionalnych izb obrachunkowych jest działalność nadzorcza nad samorządem terytorialnym w zakresie spraw budżetowych. Podkreślenie roli regionalnych izb obrachunkowych w działalności nadzorczej nastąpiło już na trzy lata przed powołaniem tych instytucji, w art. 51 i 86 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Zadania kolegium izby w zakresie działalności nadzorczej określa art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W szczególności kolegium izby bada uchwały i zarządzenia w sprawie:

- procedury uchwalania budżetu,
- budżetu i jego zmian,

- absolutorium,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji,
- podatków i opłat lokalnych.

Ponadto kolegium izby ustala w ciągu miesiąca budżet JST w zakresie zadań własnych i zleconych, jeśli w terminie do 31 stycznia roku budżetowego organ stanowiący JST nie uchwali budżetu.

W razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. O sporządzeniu raportu, jego zakresie i terminie przedstawienia decyduje kolegium izby. Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje raport organom: stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Najistotniejszą częścią działalności nadzorczej sprawowanej przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych jest badanie uchwał i zarządzeń organów JST w zakresie spraw finansowych (DzU 1997). Wyniki działalności nadzorczej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie przedstawia tabela 1.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zbadało w 2006 r. nieco ponad 14 tys. aktów wydanych przez organy JST, a w latach 2007 i 2008 bez mała 17 tys., z czego naruszenie prawa stwierdzono odpowiednio w 346, 415 i 331 aktach. Oznacza to, że Kolegium Izby zakwestionowało w 2006 r.– 2,4% uchwał i zarządzeń, w 2007 – 2,5%, a w 2008 – 2%. Powyższe dane statystyczne warto uzupełnić informacją, że kolegium w latach 2006–2008 podjęło odpowiednio 482, 467 i 469 uchwał. Biorąc pod uwagę sposób prowadzenia spraw przez kolegium, należy stwierdzić, że w wielu przypadkach organy JST podjęły działania, w których wyniku usunęły nieprawidłowości zakwestionowane przez kolegium w uchwale wszczynającej postępowanie o stwierdzenie nieważności.

Widoczny jest spadek liczby uchwał Kolegium Izby stwierdzających naruszenie prawa w latach 2007–2008. Wzrost liczby takich rozstrzygnięć w latach 2006–2007 nie jest miarodajny, przede wszystkim ze względu na zmiany w przepisach, na podstawie których podejmowane są uchwały i zarządzenia. Dotyczy to przede wszystkim nowej ustawy o finansach publicznych (DzU 2005) oraz wielokrotnych nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 2006). Względne ustabilizowanie przepisów dotyczących gospodarki finansowej w latach 2007–2008 oraz znajomość stanowisk kolegium dała podstawę do spadku liczby nieprawidłowości, przy zbliżonej liczbie aktów podjętych przez organy JST.

Na uwagę zasługuje sukcesywny spadek liczby stwierdzanych nieprawidłowości przy aktach wydanych przez organy JST dotyczących spraw budżetowych.

Tabela 1. Wyniki działalności nadzorczej RIO w Krakowie w latach 2006–2008

L.p.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące*:	Lata					
		2006		2007		2008	
		ogółem	w tym z naruszeniem prawa	ogółem	w tym z naruszeniem prawa	ogółem	w tym z naruszeniem prawa
1	Budżetu	222	56	234	43	230	54
2	Zmian budżetu	8 018	134	9 730	124	9 438	87
3	Procedury uchwalania budżetu	30	7	44	14	28	5
4	Układu wykonawczego budżetu	2 803	63	2 786	56	2 952	34
5	Emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	3		4		11	
6	Zobowiązań w zakresie podejmowanych inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalana corocznie przez organ stanowiący	235		399	4	468	7
7	Zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	523	17	456	7	396	11
8	Udzielania pożyczek	0		37	1	3	1
9	Udzielania poręczeń	2		76	10	12	
10	Zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	0		9	1	2	
11	Określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych JST	28	3	47	18	57	2
12	Zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych	65	16	110	18	142	36
13	Podatków i opłat lokalnych	485	24	1 005	72	609	42
14	Absolutorium	220	7	222	1	218	1
15	Pozostałe uchwały i zarządzenia	1 464	37	1 771	46	1 971	51
16	Uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych	48		0		0	
Razem		14 146	346	16 930	415	16 537	331

*Klasyfikacja aktów na podstawie art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *„Sprawozdań z działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie"* za poszczególne lata.

W tabeli 1 obejmuje to pozycje 1–4, tj. uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczących budżetu, zmian budżetu, procedury uchwalania budżetu oraz układu wykonawczego budżetu. W latach 2006–2008 liczba aktów, w których kolegium stwierdzało naruszenie prawa, wynosiła odpowiednio 260, 237 oraz 180. Nie bez znaczenia w tym przypadku jest fakt, że sprawami budżetowymi w JST zajmują się służby profesjonalne znające i stosujące stanowiska kolegium zarówno w zakresie działalności nadzorczej, jak i opiniotwórczej.

3. Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych w zakresie gospodarki finansowej JST

Rola regionalnych izb obrachunkowych polega również na opiniowaniu niektórych dokumentów wydawanych przez władze samorządu terytorialnego. Funkcje opiniodawcze przypisane zostały również Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zadania te kolegia wykonują w składach trzyosobowych, natomiast w przypadku odwołania się przez organy JST od opinii – w pełnym składzie kolegium. Kolegium izby wydaje opinie:

- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych;
- projektach budżetów przygotowywanych przez organy wykonawcze JST wraz z informacjami o stanie mienia komunalnego;
- na temat możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego JST;
- sprawozdaniach z wykonania budżetów za I półrocze i za cały rok budżetowy;
- wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących w sprawie absolutorium;
- w przypadku odwołań od opinii wydanej przez skład orzekający na temat projektu budżetu oraz informacji o przebiegu wykonania budżetu.

Liczba opinii wydanych przez składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w latach 2006–2008 przedstawiono w tabeli 2.

Analizując dane zawarte w tabeli 2, należy uwzględnić fakt, że najogólniej mówiąc, składy orzekające wydają opinie dwojakiego rodzaju. Do pierwszej grupy należą te, które otrzymuje każda JST. Dotyczą one bowiem dokumentów obligatoryjnie przez nie sporządzanych. Dlatego też ogólna ich liczba jest równa lub prawie równa liczbie jednostek objętych właściwością regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie. Należą do nich opinie dotyczące: przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia JST, przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu JST oraz wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium. W tej grupie warto zwrócić

Tabela 2. Liczba opinii wydanych przez składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w latach 2006–2008

Liczba opinii	Rok 2006				Rok 2007				Rok 2008			
	ogółem	pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne	ogółem	pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne	ogółem	pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
Ogółem, w tym dotyczących*	1702	1470	217	15	1566	1301	259	6	1625	1469	145	11
możliwości spłaty kredytów, pożyczek	406	391	13	2	349	343	6	0	343	337	6	0
przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia JST	222	113	107	2	220	120	100	0	221	139	79	3
przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	222	197	24	1	221	152	67	2	221	196	23	2
przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu JST ,	222	171	50	1	222	160	60	2	221	205	14	2
wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	221	211	7	3	221	212	8	1	221	214	6	1
opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych,	2	2	0	0	3	3	0	0	9	9	0	0
możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	401	382	16	3	329	311	17	1	389	369	17	3
o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium	6	3	0	3	1	0	1	0	0	0	0	0

*Klasyfikacja aktów na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Źródło: jak w tabeli 1.

uwagę na niewielką liczbę opinii negatywnych, a przede wszystkim na malejącą liczbę opinii pozytywnych z uwagami. Ta kategoria oceny merytorycznej oznacza, że skład orzekający dopatrzył się w przedmiotowej sprawie nieprawidłowości, ale w takiej liczbie lub o takiej wadze, że znalazł podstawy do zaopiniowania negatywnego. Spadek liczby „uwag" wskazuje jednoznacznie na pozytywny wpływ tego środka oddziaływania organu nadzoru na służby finansowe JST.

Pozostałe kategorie opinii wyszczególnione w tabeli 2 wydawane są na wniosek organu JST lub w przypadku zaistnienia szczególnej okoliczności (np. opinia o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego). W tej grupie zaobserwować można istniejący, choć niski, poziom nieprawidłowości podnoszony w opiniach.

4. Działalność nadzorcza i opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych w świetle nowej ustawy o finansach publicznych (po 1 stycznia 2010 r.)

Obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. nowa ustawa o finansach publicznych nałożyła na kolegium izby dodatkowe zadania. W zakresie działalności nadzorczej sprowadzają się one do badania uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Prognoza taka musi być opracowywana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Organ stanowiący JST ma obowiązek podjąć uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, która wówczas staje się aktem prawnym.

Projekt wieloletniej prognozy sporządza organ wykonawczy i przedstawia do uchwalenia organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST (w tym wynagrodzenia i składki od nich naliczone oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST), a także wydatki na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody majątkowe, w tym ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe (w tym, limity wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, tj. programy, projekty lub zadania związane z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych, a także umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym);
- wynik budżetu JST;
- przeznaczenie nadwyżki albo sfinansowanie deficytu;
- przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia;
- kwotę długu JST, w tym relację spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odset-

kami, wykupu papierów wartościowych wraz z odsetkami i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem, w porównaniu ze średnią arytmetyczną planowanych dochodów bieżących z ostatnich trzech lat powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem (relacja ta jest nowym wskaźnikiem określającym granice zadłużania się JST);
- objaśnienia przyjętych wartości.

Wydaje się, że sprawowanie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej rzetelnego nadzoru nad poprawnością wieloletniej prognozy finansowej jest zadaniem niezmiernie odpowiedzialnym, zważywszy, że zawiera ona szczegółowe informacje na temat projekcji finansowej JST na kilka kolejnych lat. Niepewność w zakresie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego spowodowana czynnikami obiektywnymi będzie miała niekorzystny wpływ na jakość normy prawnej, jaką jest wieloletnia prognoza finansowa. Obniży to jakość planowania budżetowego.

Częściowo można to ograniczyć poprzez wydawanie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, a także udzielanie wyjaśnień na wystąpienia JST w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Ingerencja organu nadzoru na etapie sporządzania wieloletniej prognozy finansowej powinna podnieść jakość jej sporządzania.

Zakończenie

Działalności organów nadzoru, jakimi są regionalne izby obrachunkowe, została w Polsce nadana tak wysoka ranga, że ich istnienie przewidziane zostało wprost w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. Natomiast sprawy finansowe zostały uznane za tak ważne, iż w określonym ustawą zakresie objęto je nie tylko działalnością nadzorczą, ale również opiniodawczą.

Rola kolegiów regionalnych izb obrachunkowych jest istotna w prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez JST, nie tylko ze względu na eliminowanie z obrotu prawnego aktów niezgodnych z odpowiednimi przepisami. Co najmniej równie istotna jest rola prewencyjna – świadomość organów JST, że kolegium bada wszystkie uchwały i zarządzenia dotyczące gospodarki finansowej JST. Nie ogranicza się do próby wybranej spośród ogółu aktów, ale każda decyzja organów JST pozostająca w zakresie kompetencji regionalnych izb obrachunkowych podlega ocenie kolegium izby.

Z punktu widzenia szeroko rozumianej prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej, istotne jest, że w opiniach wydawanych przez składy orzekające izb

uwzględnia się nie tylko zgodność z przepisami prawa, ale i zasadność niektórych decyzji pod względem ekonomicznym. Wprawdzie dotyczy to łagodnego środka, jakim są opinie, których treści, co do zasady, organy JST nie są zobowiązane uwzględniać w podejmowaniu decyzji. Jednakże racjonalnie działające służby finansowe nie pomijają stanowisk wyrażonych w opiniach przez osoby będące profesjonalistami w zakresie gospodarki samorządowymi środkami publicznymi. Zwłaszcza że podjęte decyzje, co prawda już tylko pod względem zgodności z prawem, oceniają kolegia izb.

Powyższe pozwala twierdzić, że działalność wyspecjalizowanych organów nadzoru, jakimi są w sprawach finansowych regionalne izby obrachunkowe, ma zdecydowanie pozytywny wpływ na efektywność zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Podobne zdanie zaprezentował również polski ustawodawca, umacniając w nowej ustawie o finansach publicznych rolę tych organów w samorządowej gospodarce finansowej.

Bibliografia

DzU (1991), Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. DzU z 2006 r. nr 121, poz. 844 ze zmianami.

DzU (1992), Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU nr 85, poz. 428 z późn. zm.

DzU (1997), Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia, DzU nr 78, poz. 483.

DzU (2005), Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.

SUPERVISORY ACTIVITY AND ADVISORY OF REGIONAL CHAMBERS OF AUDIT AND EFFICIENCY OF MANAGEMENT FINANCE OF UNITS OF LOCAL GOVERNMENTS (ON THE EXAMPLE OF REGIONAL CHAMBER OF AUDIT IN CRACOW)

Summary

In the system of supervision over local governments the Regional Chamber of Audit (the RIOs) have a very important role. The permanent presence of RIOs in the financial economy of the units of local governments is displayed by their supervisory check and opinion-giving activity. They also provide training and information. Realization of this functions makes the units of local governments work more efficient and with less mistakes in the field of

financial economy. It promote efficiency in winning and expending of public finances. The role of the Regional Collegium of Chambers of Audit is very important in correctness of conduct of financial economy through the units of local government. They eliminate legal acts from legal turn of legal acts which are incompatible with regulations. Very important is also the preventive role of the collegium. It researches all resolutions and regulations about financial economy of the units of local governments.