

Nowe formy zlecenia i finansowania zadań publicznych jako wyzwanie dla regionalnych izb obrachunkowych w Polsce¹

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (jst) w Polsce finansują zadania o charakterze użyteczności publicznej z dochodów własnych, a także z dotacji i subwencji z budżetu państwa. Społeczności lokalne oczekują od swoich samorządów podejmowania wciąż nowych zadań tak ze względów społecznych (np. starzenia się obywateli), ekonomicznych (np. działań władz lokalnych na rzecz rozbudowy szeroko rozumianej infrastruktury lokalnej w celu pozyskania nowych inwestorów, a więc i miejsc pracy) czy cywilizacyjnych (np. zastosowanie nowych technologii w funkcjonowaniu administracji publicznej). To ostatnie zagadnienie było przedmiotem dyskusji na V kongresie EURORAI (Nowe zarządzanie finansami publicznymi i modernizacja administracji jako wyzwanie dla regionalnych zewnętrznych instytucji kontroli finansów sektora publicznego – *New public management and modernization of administration as a challenge for public sector audit*)².

Z drugiej strony wzrasta oczekiwanie społeczności lokalnych, a wywierana przez nie presja ma na celu realizację świadczonych usług na wyższym poziomie, w szerszym zakresie lub w nowych formach, np. z zastosowaniem e-administracji, umożliwiającej m.in. bezpośredni kontakt obywatela (przebywającego w domu) z urzędnikiem, wykonującym swe czynności służbowe w urzędzie miasta.

Powyższe względy powodują, że władze samorządowe poszukują wciąż nowych rozwiązań tak w zakresie zlecenia zadań publicznych jak i ich finansowania i faktycznie coraz częściej i w coraz większym stopniu rozwiązania te stosują. Systematycznie wzrasta w Polsce liczba przedsięwzięć wspólnie realizowanych przez sektor publiczny i kapitał prywatny. Szereg usług publicznych dotąd realizowanych

¹ W niniejszym opracowaniu prezentowane są wyniki kontroli zlecenia zadań publicznych o charakterze nieinwestycyjnym w trzech dziedzinach: kultury fizycznej i sportu, ochrony zdrowia, kultury i sztuki. Zadania te zlecane są przez jst dopiero od kilku lat. W wystąpieniu prezentowane były wyniki pierwszej kontroli zrealizowanej przez wszystkie 16 rio w ww. zakresie. Natomiast jest faktem, że regionalne izby obrachunkowe w Polsce, działając na obszarze każdego województwa, mają inną specyfikę zadań kontrolnych niż np. w Hiszpanii, gdzie rio funkcjonują na poziomie prowincji (w skład których wchodzi po kilka województw) lub w Niemczech, gdzie rio funkcjonują na poziomie landów. Z powyższych względów w środowisku kontrolowanym przez rio w Polsce umowy o ppp, w ramach których zlecane są zadania publiczne o charakterze inwestycyjnym nie występują tak powszechnie jak w Niemczech, Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii. Powyższe okoliczności uzasadniają też wybór tematu prezentowanego na Kongresie.

W wystąpieniu prezentowane są zatem doświadczenia regionalnych izb obrachunkowych w Polsce w odniesieniu do zagadnień, które były przedmiotem dyskusji podczas VI Kongresu EURORAI, którego tematem był *Kontrola w obliczu nowych form finansowania i zlecenia zadań publicznych* (The audit facing new forms of financing and outsourcing of public activities). Szerzej: W. Bartkowiak, VI Kongres EURORAI, ss.

² T. Dobek, V Kongres EURORAI w Barcelonie, Finanse Komunalne 1-2/2005, ss. 155-158

przez władze lokalne lub podmioty zależne od samorządu (samorządowe jednostki organizacyjne), zlecanych jest podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Powoduje to konieczność zmiany (ewolucji) obowiązujących uregulowań prawnych, jak również wprowadzanie w życie szeregu nowych uregulowań. Precyzyjność tych uregulowań (w tym określenie zlecenia jakich usług, względnie jakim podmiotom jest dozwolone lub zabronione) jest szczególnie istotna z uwagi na charakter przedmiotu – zlecenie zadań i przepływ środków z sektora publicznego do prywatnego, konieczność zapewnienia kontroli podmiotom sektora publicznego nad wykorzystaniem środków publicznych, przekazanych w formach dozwolonych prawem poza sektor publiczny.

Ponadto, w odniesieniu do nowych źródeł finansowania, niezbędne jest także określenie celów, które mogą być finansowane ze źródeł zwrotnych (kredytów, pożyczek, obligacji), a także granic zadłużania się samorządu lokalnego.

W Polsce systematycznie wzrasta ilość środków pozyskiwanych przez władze lokalne w formie zwrotnej, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji komunalnych. Aktualne zadłużenie samorządu (ok. 22% w stosunku do dochodów), to zaledwie 1/3 maksymalnego poziomu (60%), do jakiego samorzady mogą się zadłużyć. Tym niemniej, władze lokalne poszukują nowych rozwiązań. Jednym z nich jest powoływanie spółek lub innych podmiotów zależnych w celu zlecenia realizacji zadań własnych (np. w zakresie gospodarki wodno ściekowej, zarządzania budynkami komunalnymi, komunikacją miejską, drogami miejskimi lub komunalnymi centrami rekreacji). Zlecenie przez władze lokalne zadań spółkom jest najbardziej rozpowszechnione w dużych miastach. Spółki te jako samodzielne podmioty prawa mogą zaciągać kredyty i pożyczki, emitować obligacje we własnym imieniu i na własny rachunek.

Ponadto władze lokalne pozyskują środki na finansowanie działalności publicznej z budżetu Unii Europejskiej, a także z innych europejskich funduszy bezzwrotnych. W 2006 roku władze lokalne w Polsce sfinansowały 20,2% wydatków inwestycyjnych z tych środków, a w roku poprzednim 14,2%³.

Nowe, dopuszczone przez prawo formy, to zlecenie zadań publicznych podmiotom prywatnym (w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego) lub wyspecjalizowanym instytucjom - organizacjom pozarządowym niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Wszystkie te formy umożliwiają wykorzystanie zarówno możliwości finansowych podmiotów spoza sektora finansów publicznych, w tym także pozyskiwanie przez te podmioty zasobów finansowych z nowych źródeł (kredytów, pożyczek, obligacji) czy też ze źródeł zagranicznych.

³ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku*, KR RIO, Warszawa 2007, ss. 143-144.

Jedną z takich form jest realizacja inwestycji komunalnych z wykorzystaniem wynikającej z prawa zamówień publicznych „koncesji na roboty budowlane”, w ramach której wykonawca do realizacji zamówienia wykorzystuje własne środki, a jako wynagrodzenie otrzymuje prawo do eksploatacji zrealizowanego obiektu (a tym samym i czerpania z niego pożytków) przez określony w umowie okres. Z uwagi na charakter zadań lokalnych, ta forma zlecenia i finansowania inwestycji lokalnych ma ograniczone zastosowanie, np. przy budowie centrów rekreacji wodnej lub niektórych obiektów użyteczności publicznej.

Podobnie wykorzystanie możliwości sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych następuje też w drodze tzw. „partnerstwa publiczno-prywatnego”, które polega na współpracy między podmiotami z dwóch sektorów: publicznego i prywatnego, współpracy opartej na umowie o charakterze komercyjnym. Jak dotąd, szczegółowe uregulowania prawne w tym zakresie nie sprzyjają ich zastosowaniu⁴. Tym niemniej coraz śmiej podejmowane są wspólne przedsięwzięcia przez podmioty publiczne i z sektora prywatnego w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego.

Wejście w życie w 2003 roku nowych uregulowań doprecyzowało zlecenie zadań podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez jst. Środki z budżetów lokalnych stanowią drugie co do wielkości podstawowe źródło finansowania tych organizacji (16,5% wszystkich ich dochodów)⁵.

W Polsce aktualnie zarejestrowanych jest ponad 50 000 organizacji pozarządowych w formie stowarzyszeń i fundacji⁶. Statuty około 60% tych organizacji wskazują, że zasadniczą ich działalnością statutową jest sport, turystyka, rekreacja i wypoczynek⁷. Dalsze pola aktywności to edukacja i wychowanie, usługi socjalne i pomoc społeczna, kultura i sztuka, ochrona zdrowia oraz ochrona środowiska. Obszary, w których współpraca ta występuje najczęściej to: upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, kultury i sztuki, ochrony dóbr kultury oraz wypoczynek dzieci i młodzieży, a więc w dziedzinach, które są zadaniami obowiązkowymi samorządów.

⁴ por. *Gminy boją się korzystać z pieniędzy prywatnych przy realizacji celów publicznych*, Rzeczpospolita, 9 maja 2007, C7; *Partnerstwo bez długu publicznego*, Wspólnota Nr 25/823, 23.06.2007 r., s. 18-19; *Ustawa nie jest konieczna, aby realizować projekty ppp*, Gazeta Samorządu i Administracji Nr 15/16, 23 lipca – 19 sierpnia 2007, s. X-XI.

⁵ Sprawozdanie z działania ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przedłożone Sejmowi RP przez Posła Sprawozdawcę w dniu 15 marca 2006 r. (5 kadencja, 13 posiedzenie, 2 dzień, 8 punkt porządku dziennego).

⁶ por. np. M. Obrębski, *Współpraca jst z organizacjami pozarządowymi*, Wspólnota 40/838, 6.10.2007 r., s. 19-22

⁷ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, program kontroli Nr P/07/001: Prawidłowość udzielania i rozliczania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji na zadania zleczone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, Warszawa luty 2007, s. 7-8.

Współpraca władz lokalnych z wyżej wymienionymi podmiotami w zakresie zlecenia im zadań publicznych trwa zaledwie kilka lat⁸. Stąd też wielkość środków publicznych, którymi podmioty te dysponują jest niewielka, a środki te stanowią zaledwie około 1% budżetów lokalnych. Tym niemniej, udzielanie dotacji jednostkom nienależącym do sektora finansów publicznych, to sfera działań, w której mogą wystąpić nieprawidłowości, w tym mechanizmy korupcyjne.

Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce są zarówno organami kontroli, jak i nadzoru. Z powyższych względów, w ramach czynności nadzorczych, izby badają między innymi zgodność z prawem np. uchwał budżetowych, zmieniających budżet, uchwał o zaciąganiu kredytu, pożyczki lub emisji obligacji, a także uchwał o zasadach udzielania dotacji podmiotom samorządowym. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, izby mogą orzekać o nieważności badanych uchwał lub zarządzeń w całości lub w części.

Ponadto, w przypadkach zaciągania kredytów, pożyczek lub emisji obligacji, składy orzekające wydają opinie o możliwości spłaty zaciąganych w ww. formach zobowiązań (w tym także wykup obligacji). Także i w tym przypadku izby mogą wydać np. opinię negatywną, co skutkuje niemożliwością zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji. Można zatem stwierdzić, że izby wydają opinie w formie kontroli a priori (kontroli wstępnej).

Oddzielna forma działalności izb to kontroli gospodarki finansowej władz lokalnych, a więc kontroli wykonania budżetu: pozyskiwania dochodów własnych, zaciągania kredytów, pożyczek, emisji obligacji i wykorzystania tych środków – dokonywania wydatków, w tym także terminu spłaty zobowiązań.

Mając na uwadze zagrożenia niewłaściwego pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych przez władze lokalne, inspektorzy regionalnych izb obrachunkowych prowadzą kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, który obejmuje udzielanie dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Zadania i obowiązki regionalnych izb obrachunkowych w Polsce w obliczu nowych form zlecenia i finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego przedstawię na przykładzie.

2. Zasady udzielania dotacji

⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami realizacja zadań publicznych może być zlecana przez władze lokalne podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Organizacje te muszą charakteryzować się prowadzeniem działalności pożytku publicznego, którą jest działalność społecznie użyteczna prowadzona w sferze działań publicznych zgodnie z zapisami w statutach tych jednostek. Ponadto, organizacje te, do których najczęściej należą stowarzyszenia i fundacje, nie mogą prowadzić działalności w celu osiągnięcia zysku (organizacje „non profit”).

Na realizację zleconych zadań wspomniane organizacje mogą otrzymywać z budżetu jst dotacje. Rada gminy określa we właściwej uchwale wielkość środków na nie przeznaczonych, jak i zasady ich udzielania. W zależności zarówno od potrzeb i możliwości, władze lokalne mogą w pełni pokryć realizację określonego zadania bądź też dofinansować je w części.

Wykorzystanie zaś dotacji niezgodnie z przeznaczeniem skutkuje koniecznością jej zwrotu z odsetkami i wyklucza prawo do otrzymania jej przez kolejne trzy lata, a ponadto stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W jednym przypadku aktualnie obowiązujące przepisy prawa jednoznacznie zakazują zlecenia zadań publicznych. Zadania te nie mogą być zlecane przedsiębiorcom - podmiotom prowadzącym działalność zarobkową. Takie wyłączenie ma charakter wyłączenia podmiotowego. Ponadto, ustawa o finansach publicznych jako „kodeks” finansów publicznych stanowi o innym wyłączeniu, które nie jest bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań publicznych. Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych może być wyłącznie pracownik tej jednostki⁹. Prowadzenie księgowości każdej takiej jednostki nie może być przedmiotem zlecenia usługi na zewnątrz.

3. Kontrola udzielania i wykorzystania dotacji

3.1. Uprawnienia rio w zakresie kontroli dotacji

W Polsce rio prowadząc kontrole badają udzielanie dotacji z budżetów lokalnych podmiotom spoza sektora finansów publicznych w ramach kompleksowych kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, kontroli problemowych realizowanych przez poszczególne izby.

Kontrola w powyższym zakresie obejmuje zlecenie przez władze lokalne podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych zadań, a w szczególności przestrzegania zasad i trybu zlecenia zadań i udzielania dotacji oraz prawidłowości rozliczania przekazanych przez jst środków. Kontrole te przeprowadzane są zarówno

⁹ art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.)

we władzach lokalnych jak i w podmiotach dotowanych, w zakresie dysponowania przez nie środkami publicznymi przekazanymi na warunkach określonych przepisami prawa.

Działania kontrolne (jak również sprawozdawczość budżetowa) wykazują, że z możliwości realizacji zadań poprzez ich zlecenie podmiotom spoza sektora finansów publicznych korzystają wszystkie rodzaje jst. Największy udział dotacji w wydatkach ogółem obserwuje się w miastach i gminach. W mniejszym stopniu z tej formy realizacji zadań korzystają powiaty i województwa samorządowe. Tym niemniej, udział dotacji dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych w wydatkach budżetów lokalnych jest niewielki i w latach 2004-2006 utrzymuje się na poziomie około 1%. Niemniej jednak są obszary działalności jednostek samorządu terytorialnego, gdzie ten udział jest znacznie wyższy i wynosi jak np. w dziale kultury fizycznej i sportu około 16%, w zakresie zadań z dziedziny polityki społecznej 6% i około 4% w zakresie ochrony zdrowia. Sfera zadań publicznych objętych ustawą została określona bardzo szeroko i dotyczy aż 25 obszarów działalności¹⁰.

Udzielanie dotacji jednostkom nie należącym do sektora finansów publicznych to sfera działań potencjalnie zagrożona istotnymi nieprawidłowościami, a także wystąpieniem mechanizmów korupcjogennych. Źródłem tych nieprawidłowości mogą być m. in.:

- 1) nie stworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego równych warunków dostępu do informacji o możliwości realizowania zadań publicznych i pozyskania dotacji,
- 2) udział w pracach komisji, dokonującej wyboru ofert na realizację zadania publicznego, osób związanych z podmiotami wnioskującymi o realizację zadania, co stanowi ryzyko nierównego traktowania podmiotów i braku bezstronności,
- 3) nieprecyzyjne określanie w zawartych umowach:
 - przedmiotu zleconego zadania i terminu jego realizacji,
 - zasad rozliczenia udzielonej dotacji,
- 4) brak kontroli i oceny realizacji zleconych zadań przez dotującego oraz brak weryfikacji prawidłowości wykorzystania dotacji.

W przypadku jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a więc podmiotów dotowanych, prawdopodobnymi obszarami nieprawidłowości mogą być m. in.:

- 1) brak spełnienia przez beneficjentów warunków określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

¹⁰ art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

- 2) przedstawienie w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego niepełnych danych lub danych niezgodnych z ewidencją księgową podmiotu,
- 3) kilkakrotne zaliczanie do rozliczenia realizacji zadań publicznych (jeżeli podmiot realizował więcej niż jedno zadanie) tego samego dokumentu księgowego
- 4) użycie środków otrzymanych od różnych podmiotów publicznych na wykonanie tego samego zadania publicznego (wielokrotne finansowanie).

Ze zlecaniem zadań organizacjom pozarządowym wiąże się przekazanie środków publicznych poza sektor publiczny. Stąd też głównym celem kontroli jest zweryfikowanie, na ile interes publiczny został właściwie zabezpieczony:

- czy zadania publiczne były zlecane z zastosowaniem obowiązujących procedur określonych prawem,
- czy umowy zawarte właściwie zabezpieczają interes publiczny,
- czy realizacja umów i wykorzystanie dotacji jest właściwie.

W 2007 roku podjęta została w Polsce wspólna kontrola przez Najwyższą Izbę Kontroli i Regionalne Izby Obrachunkowe, którą objęte zostaną zarówno jst jak i wykonawcy - podmioty spoza sektora finansów publicznych. Celem tej kontroli jest zbadanie i ocena przestrzegania przez jst obowiązujących zasad i procedur udzielania dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych oraz prawidłowość rozliczenia udzielanych dotacji. Jednocześnie w odniesieniu do tych samych dotacji inspektorzy sprawdzą w podmiotach dotowanych prawidłowość wykonania zadań oraz rozliczenie uzyskanych dotacji.

RIO realizują kontrolę według kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

3.2. Ogólne dane o przedmiocie kontroli

Kontrola przekazywania środków z budżetów lokalnych przeprowadzono w trzech dziedzinach: w odniesieniu do wydatków na cele kultury fizycznej i sportu, ochrony zdrowia, kultury i sztuki. Stanowią one 70% wszystkich tego rodzaju wydatków zrealizowanych ze środków publicznych. Największe kwoty dotacji udzielonych dotyczyły finansowania zadań z dziedziny kultury fizycznej i sportu (około 43%). W większości przeznaczone one były na sportowe szkolenie dzieci i młodzieży, organizację imprez i zawodów sportowych, utrzymanie obiektów sportowych i zakup sprzętu sportowego.

Drugim co do wielkości obszarem, w którym stosowano dotacje na cele publiczne, była działalność związana z realizacją zadań jst w zakresie ochrony zdrowia (około 15% ogółu dotacji). Zlecane w tym zakresie zadania dotyczyły przede

wszystkim prowadzenia działań promujących życie w trzeźwości, prowadzenia świetlic i zajęć socjoterapeutycznych, punktów i ośrodków konsultacyjnych dla osób uzależnionych. Dotacje były udzielane z reguły dla stowarzyszeń, organizacji katolickich i kościelnych, w tym klubów AA i Caritasu.

Znaczny odsetek dotacji stanowiły również środki przekazywane w dziale Kultura i Sztuka (około 12% ogółu dotacji). Stosownie do uregulowań prawnych, działalność kulturalna w zakresie tworzenia, upowszechniania i ochrony kultury, należy do zadań obowiązkowych jednostek samorządu, które winny także sprawować mecenat nad tą działalnością, polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz na ochronie dziedzictwa kultury. Przekazywane w tym dziale dotacje służyły w głównej mierze finansowaniu różnego rodzaju imprez artystycznych (teatralnych, wystaw, koncertów, festiwali, konkursów), a także przedsięwzięć mających na celu popularyzację określonych dziedzin sztuki, kultury mniejszości narodowych, ochronę zabytków. Podmioty, którym udzielano dotacji działały z reguły w formie stowarzyszeń i fundacji, dotowano także zrzeszenia mniejszości narodowych.

Kontrole przeprowadzone przez Izby wykazały, że nie we wszystkich przypadkach jst przestrzegały podmiotowego i przedmiotowego zakresu udzielania dotacji. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały w szczególności na finansowaniu przez gminy w formie dotacji zadań niedających się zaliczyć do katalogu zadań publicznych. Władze lokalne przekazywały także dotacje na dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych przez spółki prawa handlowego, czyli podmioty działające z zasady w celu osiągnięcia zysku. Ponadto, stwierdzono przypadki przekazywania dotacji swoim jednostkom organizacyjnym np. jednostkom oświaty - szkołom.

Przykłady nieprawidłowości w stosunku do ogółu udzielonych dotacji w tym zakresie nie były zbyt liczne i nie obejmowały znacznych kwot wydatków budżetowych.

3.3. Wykonanie kontroli

W ramach czynności kontroli badaniem objęto:

1. procedury udzielania dotacji,
2. wydatkowanie środków,
3. kontrolę wykonania zadań zleconych przez władze lokalne.

Ad 1. Przekazywanie realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych innej jednostce może przybrać formę powierzenia wykonania zadania publicznego (finansowanie w całości) albo wspierania wykonania zadania publicznego z udzieleniem dotacji (dofinansowanie). Obie formy wymagają przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, w celu wyłonienia w oparciu o procedury konkurencyjne, wykonawcy zadania oferującego warunki najkorzystniejsze dla danej jst.

Przeprowadzone przez Izby kontrole procedur udzielania dotacji ujawniły nieprawidłowości w postępowaniu poprzedzającym udzielenie dotacji. Nieprawidłowości te stanowiły około 50% wszystkich błędów.

Przykłady nieprawidłowości:

- udzielanie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych bez stosowania procedur konkursowych,
- udzielanie dotacji podmiotom, które złożyły ofertę niezgodną z warunkami wynikającymi z ogłoszenia otwartego konkursu ofert lub złożyły ofertę po terminie, lub nie uczestniczyły w konkursie,
- udzielanie dotacji z naruszeniem trybu jej udzielenia, w tym z naruszeniem procedur konkursowych,
- stwierdzenie nieprawidłowości w procedurach przeprowadzania otwartego konkursu ofert polegające między innymi na:
 - nie zapewnieniu jawności postępowania o udzielenie dotacji w związku z niepodaniem do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielonych z budżetu oraz wykazu podmiotów ubiegających się o dotacje, jak również podmiotów, którym udzielono dotacje,
 - nie umieszczeniu w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert wszystkich wymaganych przepisami elementów,
 - ogłoszeniu otwartego konkursu ofert bez 30-dniowego wyprzedzenia,
 - nie zamieszczeniu informacji o konkursie ofert na realizację zadań publicznych.

Ponadto, ujawnione zostały nieprawidłowości na etapie zawierania umów.

Przykłady:

- zawieranie umów z podmiotami spoza sektora finansów publicznych pomimo złożenia oferty niespełniającej wymogów określonych przepisami,
- brak wskazania w zapisach umów celu publicznego, który powinien realizować podmiot otrzymujący dotację,
- udzielanie dotacji bez zawarcia umowy, bądź z naruszeniem zapisów umowy,
- zawieranie umów z mocą obowiązującą wstecz,

- zawieranie umów na udzielenie dotacji w kwocie wyższej niż określona w ogłoszeniu lub ofercie.

Ponadto, podczas kontroli stwierdzono przypadki podpisywania umów przez osoby nieuprawnione. Fakt ten skutkuje nieważnością umowy, a więc brakiem możliwości egzekwowania odpowiedzialności od strony niewłaściwie reprezentowanej przy zawarciu umowy.

Podsumowując należy stwierdzić, że część stwierdzonych nieprawidłowości ma charakter czysto formalny, ale przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ad 2. Podmiot, który wygrał konkurs jest zobowiązany do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy. Zlecający przekazuje dotację na rachunek bankowy wykonawcy w terminie określonym w umowie. Z powyższego konta powinny być regulowane faktury za realizację zadania.

Jak wynika z ustaleń kontroli na tym etapie stwierdzono nieprawidłowości (4,5% ilości stwierdzonych) polegające między innymi na:

- nie przekazywaniu dotacji na rachunek bankowy dotowanego wbrew zapisom zawartej umowy,
- finansowaniu bezpośrednio z budżetu jst - zapłata faktur z rachunku gminy a nie przez podmiot dotowany,
- przekazywaniu dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych za pośrednictwem jednostki organizacyjnej jst,
- nieterminowym przekazywaniu dotacji.

Ad 3. Podmiot otrzymujący dotacje zobowiązany jest do sporządzenia w terminie 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta, sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Ponadto, jeżeli tak stanowi umowa organ zlecający zadanie może żądać od podmiotu realizującego zadanie częściowych (np. miesięcznych, kwartalnych, półrocznych) sprawozdań z realizacji zadania.

Z kolei organ zlecający zadanie jest zobowiązany do dokonania kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:

- stanu realizacji zadania,
- efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania,
- prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na jego realizację,
- prawidłowości prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

W wyniku badania postępowania w omawianym zakresie stwierdzono błędy, które stanowiły 33% liczby nieprawidłowości.

Błędy dotyczyły:

- braku sprawozdań lub składaniu sprawozdań niespełniających wymogów prawa lub określonych w umowie. Błędy te najczęściej były konsekwencją braku precyzyjnego określenia obowiązków ciążących na podmiocie dotowanym,
- nie rozliczenia podmiotów z przyznanych dotacji lub nieterminowe ich rozliczenie,
- braku kontroli przez jst wykonania zadania publicznego.

Nierozliczenie przekazanej dotacji, nieterminowe rozliczenie dotacji jak również niedokonanie zwrotu kwoty dotacji przez podmiot dotowany stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym regionalne izby obrachunkowe w wyniku takich ustaleń kierowały zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

4. Podsumowanie

- 1) Zaprezentowane wyniki kontroli realizacji zadań publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w drodze ich powierzenia podmiotom spoza sektora finansów publicznych odnoszą się do pierwszego okresu obowiązywania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Kontrolą objęto jst, udzielające dotacji. Nie przeprowadzono kontroli podmiotów otrzymujących dotacje. W 2007 roku wspólną kontrolę NIK i RIO w zakresie finansowania zadań publicznych będzie obejmował zarówno jst jak i wykonawców – podmioty spoza sektora finansów publicznych.
- 2) W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2004-2006 stwierdzono nieprawidłowości, które stanowiły nieco ponad 1% ogólnej liczby nieprawidłowości ustalonych we wszystkich kontrolach przeprowadzonych przez Izby w tym okresie. Stwierdzone podczas działań kontrolnych nieprawidłowości, a w szczególności dotyczące procedury udzielania dotacji wynikały głównie z braku doświadczenia jst w praktyce stosowania przepisów upp.
- 3) Na tle przedmiotowego zakresu udzielonych dotacji można stwierdzić, że jednostki samorządu najczęściej decydowały się na powierzenie zadań podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w dziedzinach, w których funkcjonuje wiele takich podmiotów (organizacji społecznych) realizujących cele zbieżne ze sferą zadań publicznych jst: np. w zakresie kultury fizycznej i sportu.
- 4) Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegające na udzielaniu dotacji bez konkursu, bezumownie lub bez wskazania w umowach konkretnego zadania i

jego zakresu wskazują raczej, iż jednostki samorządowe dofinansowały bieżącą działalność tych podmiotów. Spowodowane jest to często brakiem własnego aparatu zdolnego do realizacji ustawowych zadań oraz brakiem możliwości wyboru pomiędzy kilkoma podmiotami, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że dotowanie tych podmiotów przybiera postać niedopuszczalnych prawem dotacji podmiotowych. Przedstawiony wniosek znajduje potwierdzenie w ustaleniach kontroli dotyczących zlecenia zadania, bez wskazania zadania publicznego, które powinien realizować podmiot otrzymujący dotacje. Nieprawidłowość tą najczęściej odnotowywano w sferze kultury fizycznej i sportu. Zjawisko to ma także uzasadnienie „historyczne”, w Polsce do 1999 roku kluby sportowe dotowane były z budżetu państwa poprzez dotacje podmiotowe, czego nadal się domagają.

- 5) Podejmowanie wspólnych przedsięwzięć przez sektor publiczny i prywatny, tj. zlecenie zadań publicznych podmiotom niezaliczanym do sektora publicznego wymaga modyfikacji szeregu przepisów prawa. Niektóre z tych uregulowań są przedmiotem dyskusji, jak np. wyłączenie przedsiębiorców (podmiotów prowadzących działalność zarobkową), z kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo realizacji zadań publicznych, np. w sferze szeroko rozumianej opieki społecznej – prowadzenia domów dla osób przewlekle chorych. Z kolei zbyt szczegółowe uregulowania w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego powodują, że aktualnie wspólne przedsięwzięcia sektora publicznego i prywatnego podejmowane są w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego.

Nowe sposoby zlecenia i finansowania zadań publicznych stanowią wyzwanie wobec zewnętrznych organów kontroli środków publicznych. Wyrazem podjęcia tego wyzwania jest wspólnie prowadzona w roku bieżącym kontrola przez inspektorów NIK i RIO.

Można i należy zatem stwierdzić, że podejmowane coraz śmielej przez władze lokalne w Polsce zlecenie i finansowanie zadań publicznych w nowych formach jest autentycznym wyzwaniem dla Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz, że zadanie to jest przez izby realizowane.

Tadeusz Dobek