

Wstęp

Podjęmowane do tej pory kompleksowe badania prawnofinansowych regulacji funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) koncentrowały się głównie na zagadnieniach samodzielności finansowej oraz systemu finansowego j.s.t. bądź też bardziej szczegółowych, jak na przykład normatywnej regulacji dochodów samorządu terytorialnego. Brak jest natomiast monograficznych opracowań poświęconych wyłącznie lub przede wszystkim zagadnieniom proceduralnym gospodarki finansowej, czy ściślej – budżetowej j.s.t. Inaczej sytuacja przedstawia się w zakresie procedury budżetowej na szczeblu państwowym – zagadnienia te omówione zostały w pogłębiony sposób w kilku pracach.

Obecny stan badań nad procedurą budżetową j.s.t. (w tym tworzenia i wykonywania budżetu), a w zasadzie ich brak jest prawdopodobnie spowodowany postrzeganiem tych zagadnień jako niezbyt interesujących i niebudzących większych problemów na tle obowiązujących unormowań prawnych – w przeciwieństwie do innych kwestii. Konieczne jest zatem udzielenie odpowiedzi na nasuwające się pytanie o to, jakie czynniki przesądziły o uznaniu niezbędności studiów w tym zakresie.

Sformułowanie uzasadnienia wymaga odwołania się do podstawowego pojęcia procedury budżetowej, które nie należy do terminów prawnych. W doktrynie jest ono rozmaicie definiowane, co z kolei powoduje obejmowanie nim zarówno różnych zakresowo regulacji prawnych, jak też odmiennych rodzajowo przepisów (oprócz oczywiście zaliczanych do prawa materialnego). Przy założeniu, że do procedury budżetowej, a w jej ramach – procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. – należą m.in. przepisy o charakterze kompetencyjnym oraz regulacje dotyczące wymogów podejmowanych rozstrzygnięć (budżetowych), okazuje się, że wyznaczony obszar badawczy „dostarcza” wielu zagadnień problemowych o różnorodnej etiologii (dogmatyczno-prawnych i praktycznych, a także o charakterze te-

oretycznym). Zagadnienia te do tej pory nie były rozpatrywane w sposób kompleksowy, ich znaczenie jest zaś istotne. Być może bardziej intrygująca jest np. problematyka tworzenia budżetu w ujęciu materialnoprawnym, jednak jej badanie wykracza dalece poza sferę normatywnoprawną, chociaż jej także niewątpliwie dotyczy. Podejmowanie bowiem konkretnych decyzji finansowych (budżetowych) musi się wprawdzie odbywać w granicach (i na podstawie) prawa, ale ich podłoże jest zawsze w mniejszym lub większym stopniu warunkowane politycznie.

Istotność normatywnoprawnie określanej procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. polega przede wszystkim na zapewnieniu istnienia konstrukcji (regulacji) prawnych umożliwiających i niejako „wymuszających” dojście do skutku aktu budżetowego będącego niezbędnym fundamentem prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t., a także respektowania zasad jego wykonywania gwarantujących formalną – a zatem minimalną racjonalność gospodarki finansowej (z punktu widzenia interesu publicznego ocenianego przez ustawodawcę). Rola zatem regulacji prawnych procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. wyczerpuje się w zapewnieniu mechanizmów, które w pewnym sensie (formalnie) optymalizują (w tym usprawniają) tok podejmowania najważniejszych (zarządczych) decyzji finansowych przez organy samorządu terytorialnego, uwzględniając jednocześnie przyjęte zasady demokratyzacji funkcjonowania struktur lokalnych (w tym regionalnych).

Samo jednak istnienie przepisów regulujących procedurę budżetową (nawet wówczas gdy są skonstruowane niewadliwie) nie gwarantuje jeszcze, że określone podmioty będą się zachowywać zgodnie z wyznaczeniami. Stąd też bierze się nieodzowność zabezpieczenia realizacji pożądaných przez legislatora zachowań w formie tworzenia zasad odpowiedzialności prawnej. Obiektywna konieczność jej funkcjonowania w systemie publicznej gospodarki finansowej, w tym także w jego części dotyczącej gospodarowania środkami publicznymi przez j.s.t., zdeterminowana jest kilkoma czynnikami. Po pierwsze, odpowiedzialność jest immanentną i zarazem podstawową kategorią każdego systemu prawnego. Przypisuje się jej – w zależności od gałęzi prawa – pełnienie różnych funkcji (np. prewencyjnej, wychowawczej, represyjnej, kompensacyjnej). Niezależnie jednak od tego skonstatować można, iż odpowiedzialność ma służyć w sposób pośredni lub bezpośredni przestrzeganiu i poszanowaniu ustanowionych norm prawnych wyznaczających pożądanę przez ustawodawcę zachowania. Po drugie, jej niezbędność jest uzasadniona brakiem działania tu

(tzn. w zakresie publicznej gospodarki finansowej) innych mechanizmów korygujących niepożądane, w tym rażąco nieracjonalne zachowania. Decyzje bowiem podmiotów finansów niepublicznych wywołujące skutki finansowe weryfikowane są przede wszystkim przez mechanizmy rynkowe, które z oczywistych względów nie mogą w takim samym kształcie i zakresie funkcjonować w sektorze finansów publicznych. Ponadto tworzenie i stosowanie systemu odpowiedzialności w tej sferze warunkowane jest także innymi czynnikami, które powiązane są z wyżej wymienionymi. Na przykład, podmioty publiczne, które posiadają kompetencje finansowe „nieskrępowane” mechanizmami rynkowymi, mają większą władzę niż pozostałe podmioty administracji, co mogą wykorzystywać w sposób nie zawsze zgodny z obowiązującymi normami.

Z poczynionych do tej pory uwag wynika uzasadnienie łącznego rozpatrywania procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. oraz odpowiedzialności prawnej mającej zabezpieczać ustanowione w jej zakresie prawidła. Wskazania przy tym wymaga, iż dotychczasowe badania dotyczące odpowiedzialności w zakresie uchwalania czy też wykonywania (w szerokim znaczeniu) budżetu publicznego są fragmentaryczne. Opracowania z tego zakresu poświęcone są głównie aktualnym rozwiązaniom prawnym wybranych jej aspektów (jak na przykład odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) i raczej sporadycznie zawierają analizę przepisów w kontekście zasad procedury budżetowej (w tym tworzenia i wykonywania budżetu).

Na tle sformułowanego tematu dysertacji wypada odnieść się do używanego w rozprawie pojęcia odpowiedzialności. Już z powyżej poczynionych uwag wynika, iż chodzi tu o odpowiedzialność w sensie normatywno-prawnym, a zatem przewidzianą obowiązującymi przepisami prawa. Nie określono jednak z góry jej rodzaju, co spowodowane jest zróżnicowaniem jej natury prawnej. Nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. obwarowane jest bowiem przede wszystkim odpowiedzialnością o charakterze ustrojowym czy administracyjnym, w mniejszym natomiast stopniu innymi jej rodzajami, jak np. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zaznaczyć jednakże trzeba, że chodzi o stosowanie w jej ramach sankcji, które zostały ustanowione przez ustawodawcę jako bezpośrednie reakcje (normatywne) za niedochowanie reguł zawartych w normach prawa finansowego regulujących procedurę budżetową (tworzenie i wykonywanie budżetu j.s.t.). Niezależnie od tego ustalenia zrezygnowano jednak z apriorycznego określania terminologicznego odpo-

wiedzialności nawiązującego do zakresu prawa finansowego, ponieważ jest on przedmiotem ciągle toczącego się i nierozstrzygniętego jak dotąd dyskursu naukowego.

Decyzja odnośnie podjęcia zakreślonej tematem rozprawy problematyki podyktowana została także względami natury pragmatycznej, do których należą: niezadowalający stan przestrzegania regulacji procedury budżetowej w j.s.t. w Polsce, istotne problemy interpretacyjne na gruncie istniejących unormowań (tak procedury budżetowej, jak i odpowiedzialności) i w konsekwencji tego ostatniego – trudności w odpowiednim stosowaniu regulacji sankcjonujących. Powyższy stan rzeczy zilustrować można za pomocą aktualnych danych. Jak wynika z opracowywanych analiz o oficjalnym charakterze, w toku prowadzenia gospodarki finansowej przez j.s.t., w tym w procesie uchwalania i wykonywania budżetu przez samorządy terytorialne, występuje wiele nieprawidłowości mających często postać naruszenia prawa. I tak, na przykład, odnośnie uchwalania budżetów na rok 2007 stwierdzono m.in., że w blisko połowie jednostek projekt budżetu nie został opracowany i przedłożony w ustawowo przewidzianym terminie, w ponad 40% wszystkich opracowanych projektów wystąpiły nieprawidłowości, a kilka jednostek nie uchwaliło budżetu w ogóle. Z kolei w wyniku przeprowadzonych w 2006 r. kontroli gospodarki finansowej j.s.t. stwierdzono ponad 16,5 tys. (a w 2007 r. – 15,9 tys.) przypadków naruszeń prawa, z których znacząca część dotyczyła procesów wykonywania budżetu. Podobnie sytuacja kształtowała się we wcześniejszym okresie, kiedy to wyliczono, iż skutki finansowe tylko niektórych rodzajów (5 z 18) naruszeń dyscypliny finansów publicznych rozpatrzonych przez komisje orzekające w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych w 2005 r. wyniosły kilkadziesiąt mln zł (ponad 66). Przytoczone tylko wrywkowo dane uzasadniają sformułowanie pytania o taki stan rzeczy.

Prezentację podstawowych kwestii badawczych rozprawy uprzedzić wypada jeszcze wyjaśnieniem wyznaczenia obszaru rozważań, które ograniczono do zagadnień związanych z funkcjonowaniem j.s.t. Otóż, mimo dosyć licznych podobieństw (analogii) regulacji prawnych obowiązujących na szczeblu państwa i j.s.t., nierozzerwalne (łącznie) rozpatrywanie tych zagadnień jest nieuzasadnione (szczególnie w opracowaniu tego rodzaju jak niniejsza rozprawa) – przede wszystkim ze względu na różny zakres oraz charakter władzy publicznej sprawowanej przez państwo i samorząd terytorialny, a w konsekwencji – różnej wagi przesłanek decydujących o uwarunkowaniach głównie konstrukcji odpowiedzialności. Stąd też

zakres rozważań został określony z uwzględnieniem zasady adekwatności klasy przedmiotu badań w stosunku do możliwości formułowania o nich twierdzeń naukowych. W przypadku włączenia do obszaru badawczego także regulacji obowiązujących organy władzy państwowej doszłoby do kreowania tzw. teorii skaczącej. Sformułowane bowiem ogólne prawidłowości nie byłyby na tyle uniwersalne, aby wysnuwać z nich jednorodne wnioski – adekwatne w takim samym stopniu dla szczebla państwowego, jak i samorządu terytorialnego.

*

Pierwszoplanowe (zasadnicze) **problemy badawcze** w zakresie obranej tematyki rozważań można sprowadzić do następujących pytań ogólnych:

- 1) Czy aktualna normatywnoprawna regulacja procedury tworzenia i wykonywania budżetu polskich j.s.t. jest konstrukcyjnie poprawna i niewadliwa?
- 2) Czy obowiązujące uregulowania odpowiedzialności (prawnej) skutecznie zabezpieczają prawidłowość procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. w Polsce?

Udzielenie odpowiedzi na wyżej postawione pytania wymaga wyjaśnienia bardziej szczegółowych kwestii, a mianowicie:

- co należy lub można rozumieć przez pojęcie procedury budżetowej, a w jej ramach procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. i jaka jest jej istota;
- jakiego rodzaju przesłanki decydują o istnieniu i kształcie odpowiedzialności za nieprzestrzeganie procedury budżetowej i w jaki sposób można optymalizować konstrukcję tej odpowiedzialności;
- czy i w jakim stopniu charakter prawny budżetu (uchwały budżetowej) oraz etapy procedury budżetowej winny determinować kształt odpowiedzialności w zakresie tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t.;
- na ile obowiązujący system odpowiedzialności jest adekwatny do ustanowionych reguł procedowania budżetowego, a z drugiej strony – czy reguły procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. i odpowiedzialności ustanowionej w tym obszarze są klarowne i odpowiadające istniejącym warunkom;
- jaki jest odbiór (znajomość, zrozumiałość i akceptowalność) ustanowionych regulacji przez podmioty stosujące unormowania z zakresu procedury budżetowej lub przepisy sankcjonujące.

Główne **cele pracy** w postaci dokonania oceny obowiązujących uregulowań procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. oraz odpowiedzialności za nieprzestrzeganie jej wymogów (a tym samym – udzielenie odpowiedzi na postawione problemy badawcze), a także sformułowania kierunkowych propozycji zmian przepisów, warunkowane były przyjęciem i realizacją następujących celów szczegółowych:

- a) określeniu pojęcia procedury budżetowej (w tym procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t.) i jej składowych (części) oraz ustalenia regulacji wchodzących w jej zakres;
- b) określeniu modelu odpowiedzialności „prawnofinansowej” (w tym za niedochowanie wymogów procedury budżetowej j.s.t.) oraz czynników determinujących kształt (charakter) tej odpowiedzialności;
- c) skonfrontowaniu obowiązujących reguł procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. z ustalonym zakresem oraz rodzajem odpowiedzialności (w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym), z uwzględnieniem analizy podejmowanych przez stosowne organy rozstrzygnięć w tym przedmiocie oraz oceny obowiązujących przepisów przez ich adresatów (bezpośrednich lub pośrednich);
- d) zidentyfikowaniu oraz usystematyzowaniu teoretycznych i praktycznych problemów wynikających z aktualnego unormowania procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. i odpowiedzialności w tym zakresie.

Respektując paradygmaty będące podstawą podziału całego sektora finansowego na publiczny i niepubliczny (w tym prywatny), czynionym rozważaniom przyświecał pogląd, zgodnie z którym zasadniczą cechą odróżniającą gospodarkę finansową sektora publicznego i niepublicznego jest przede wszystkim sposób zarządzania finansami. Publiczna gospodarka finansowa jest bowiem całkowicie zinstytucjonalizowana, a zarządzanie i realizacja zadań mają charakter scentralizowany. Z kolei odpowiedzialność za nieprzestrzeganie wymogów procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. ma przede wszystkim spełniać rolę prewencyjną i wychowawczą. Przy czym – co istotne – antycypująco wskazania wymaga, iż odpowiedzialność prawna postrzegana jest w pracy poprzez pryzmat sankcji. Przedstawione zapatrywania rzutują w oczywisty sposób na kontekst przeprowadzonych badań, a także (w zakresie odpowiedzialności) na konstrukcję i zakres rozważań.

U podstaw formułowania tezy i poszczególnych hipotez legło **założenie**, iż pomiędzy procedurą tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. a odpowiedzialnością za nieprzestrzeganie jej wymogów istnieje (winna istnieć) ścisła korelacja. Owa zależność ma charakter kowariancji i polega na tym, że:

- z jednej strony – normatywna konstrukcja procedury budżetowej ma podstawowe znaczenie dla jej realizacji w praktyce oraz wpływa na kształt normatywnej konstrukcji odpowiedzialności w tym zakresie;
- z drugiej – konstrukcja odpowiedzialności (prawnofinansowej) wpływa na stan i sposób stosowania przepisów sankcjonujących oraz rzutuje na prawidłowość (legalność) prowadzonej (realnie) procedury budżetowej.

Uwzględniając powyższe założenie i aktualny stan przestrzegania uregulowań procedury w zakresie tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t., przyjęto następującą **tezę badawczą**:

Aktualne uregulowania procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. (w Polsce) nie zapewniają w dostatecznym stopniu optymalnych warunków formalnych do podejmowania decyzji zarządczych, a dodatkowo ich niekiedy znacząca wadliwość skutkuje problemami w sferze realizacji odpowiedzialności. Istniejąca zaś normatywnoprawna konstrukcja odpowiedzialności za nieprzestrzeganie wymogów procedury budżetowej j.s.t. wykazuje nieprawidłowości, a w związku z tym nie może zapewniać skutecznej ochrony instytucji procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t.

Sformalizowaniu powyższej tezy służyły szczegółowe (robocze) hipotezy, weryfikowane w poszczególnych częściach (rozdziałach) przeprowadzanych rozważań, mianowicie:

H₁: Nauka prawa finansowego nie wypracowała jak dotąd jednoznacznych kryteriów wyodrębniania budżetowych uregulowań proceduralnych, stąd też rozumienie procedury budżetowej j.s.t., w tym tworzenia i wykonywania budżetu, może być określane w dosyć swobodny sposób. Niezależnie jednak od tego, normatywnoprawna regulacja procedury budżetowej determinowana jest zawsze charakterem aktu budżetowego oraz ustalonymi (normatywnymi lub doktrynalnymi) zasadami budżetowymi.

H₂: Badania odpowiedzialności prawnej za nieprzestrzeganie procedury budżetowej j.s.t. wymagają uprzedniego wypracowania koncepcji tej instytucji na gruncie prawa finansowego. Aktualnie w doktrynie prawa finansowego brak jest w tym zakresie pogłębionych teoretyczno-prawnych

studiów. Niemniej jednak, w podstawowym badanym obszarze (procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t.) konstrukcja odpowiedzialności winna być uzależniona od charakteru prawnego budżetu (uchwały budżetowej) oraz procedury budżetowej, ponieważ ów charakter wyznacza możliwy obszar podmiotowy i przedmiotowy tej odpowiedzialności. Dodatkowo prawidłowa konstrukcja tej odpowiedzialności uzależniona jest od wypracowania i stosowania racjonalnej polityki prawotwórczej w tym zakresie.

H₃: Dysfunkcyjność uregulowań prawnych obowiązujących w toku tworzenia budżetu j.s.t. uniemożliwia sformułowanie jednoznacznych okoliczności (warunków), w których ponoszona jest odpowiedzialność. Zaś nieprawidłowości w konstrukcji potencjalnej odpowiedzialności prawnej powodują nie tylko niejednokrotną iluzoryczność sankcjonowania, ale także „rozluźniają” ochronę prawidłowości (legalności) postępowania w sprawie tworzenia budżetu.

H₄: Obowiązujące normatywnoprawne zasady wykonywania budżetu j.s.t. wykazują mniejszą wadliwość niż przepisy regulujące postępowanie w sprawie tworzenia budżetu. Nie uwzględniają one jednak w pełni specyfiki prowadzenia gospodarki finansowej przez j.s.t. Natomiast konstrukcja odpowiedzialności w tym zakresie nie jest dostatecznie skorelowana z zakresem podmiotowym i przedmiotowym tej części procedury budżetowej. Dodatkowo, istniejący prawny reżim dyscypliny finansów publicznych (odpowiedzialności za jej naruszenie) jest anachroniczny i niedostosowany do funkcji, którą w zamierzeniu miał pełnić, w związku z czym nie zapewnia należytej ochrony ustalonym (obowiązującym) regułom gospodarki finansowej (w tym prowadzonej przez j.s.t.).

H₅: Generalna ocena regulacji w zakresie procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. oraz odpowiedzialności za nieprzestrzeganie jej wymogów nie może być pozytywna z uwagi na wadliwość (niekiedy znaczącą) obowiązujących przepisów prawa. Źle skonstruowane (w tym nieklarowne i bez wymogu zachowania należytej korelacji) unormowania powodują bowiem problemy w sferze ich stosowania. Nieczytelność i niezrozumiałość regulacji przez ich adresatów (bezpośrednich lub pośrednich) skutkuje m.in. niską efektywnością odpowiedzialności, która – w zamierzeniu – ma stanowić gwarancję ustanowionej procedury budżetowej j.s.t. Stąd uzasadnione jest postulowanie zmian w rozpatrywanym zakresie.

* * *

Zarówno konstrukcja pracy, jak i zastosowana metodologia badań są konsekwencją celów i tezy rozprawy, a także będących podstawą tej ostatniej – szczegółowych hipotez badawczych. Kolejność wywodów opiera się na trójczęściowym modelu, a mianowicie:

1. Teoria zjawisk (rozdział I i II), gdzie zawarto m.in. opis dorobku doktrynalnego oraz dokonano konceptualizacji podstawowych pojęć,

2. Dogmatyka prawa i praktyka stosowania obowiązujących regulacji (rozdziały III i IV), z wykorzystaniem orzecznictwa i oficjalnych danych statystycznych oraz wyników przeprowadzonych badań empirycznych,

3. Wnioski oraz postulaty *de lege ferenda* sformułowane na podstawie ocen obowiązujących norm i ich funkcjonowania.

Poszczególne części rozważań jurydycznych uwzględniają (w rozmaitym oczywiście stopniu) płaszczyzny: polityki prawotwórstwa, praktyki stosowania prawa, a także prawno-socjologiczną i ekonomiczną. Pojawiają się także (szczególnie w rozdziale I) aspekty prawno-porównawcze. W pracy zastosowano przede wszystkim metody badań niereaktywnych, tj. analizy treści i istniejących informacji. Oparte one zostały na studiach literatury odnoszącej się do obszaru badawczego, unormowaniach prawnych oraz oficjalnych danych statystycznych. Analizą objęto także rozstrzygnięcia organów stosujących sankcje za naruszenie procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t.

Realizacja celów pracy wymagała przeprowadzenia badań sondażowych wśród dwóch grup podmiotów, a mianowicie osób biorących udział lub obserwujących procedurę budżetową j.s.t. oraz podmiotów (osób) stosujących obowiązujące regulacje odpowiedzialności za nieprzestrzeganie wymogów tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. Ich celem było ustalenie skuteczności i stanu optymalności (stosowności, adekwatności) obowiązujących przepisów, także w kontekście ich postrzegania przez podmioty dokonujące analizy lub stosowania regulacji prawnych w omawianym w rozprawie zakresie. W zamierzeniu pozyskanie tego rodzaju informacji służyć miało m.in. weryfikacji i konfrontacji wcześniej poczynionych ustaleń odnośnie przepisów ustanawiających wymogi w zakresie procedowania budżetowego w j.s.t. oraz statuujących odpowiedzialność za ich niedochowanie. Nie bez znaczenia dla decyzji o przeprowadzeniu badań ankietowych pozostawała kwestia ustalenia odbioru funkcjonowania prawa w określonym obszarze przez jego bezpośrednich lub pośrednich adresatów. Ma to istotne znaczenie, ponieważ przestrzeganie (skuteczność behawioralna)

oraz realizacja (zachowania dozwolone) regulacji prawnych uzależnione są od różnych czynników, które nie zawsze pokrywają się ze wskazywanymi na podstawie analizy dogmatycznoprawnej. Podnieść także trzeba, że dokonywanie analiz prawno-socjologicznych ma także inne doniosłe znaczenie – jest jednym z czynników (warunków) racjonalnego tworzenia prawa. Zastrzeżenia przy tym wymaga, iż obszar badań empirycznych wykazuje się pewną asymetrycznością. Z uwagi bowiem na przyjęte założenia (hipotezy H_3 i H_4) skupiono się w nich na zagadnieniach procedury tworzenia budżetu oraz odpowiedzialności w zakresie wykonywania budżetu j.s.t.

Dobór badanej próby (o którym niżej) oraz przyjęta, generalnie ustrukturyzowana formuła budowy kwestionariuszy wskazują niezbitcie, iż zamierzony i przeprowadzony sondaż miał charakter ilościowy (a nie jakościowy). Obrana metoda wydaje się najbardziej adekwatna do przeprowadzenia całościowej i uogólniającej oceny regulacji prawnych będących przedmiotem niniejszej rozprawy. Ewentualne zastosowanie w zakresie analizowanej problematyki sondażowych badań jakościowych posiada istotną wadę – formułowanie wniosków ogólnych na podstawie indywidualnych ocen jest generalnie metodą zawodną. Ponadto analiza uregulowań normatywnoprawnych (zawarta w podrozdziałach 1. i 3. części III oraz 1. i 2. części IV) oraz wynikające z niej wnioski lub oceny są już poniekąd dokonany badaniem jakościowym autora niniejszej rozprawy. Ich względne, i w zasadniczym zakresie zobiektywizowanie może zaś nastąpić najpełniej właśnie poprzez skonfrontowanie poczynionych rozważań z uzyskanymi wynikami badań ilościowych. Przez to, w znacznej mierze, formułowane dalej wnioski i postulaty nie są li tylko zaprezentowaniem autorskich zapatrywań oraz subiektywnie dobieranych argumentów.

* * *

Badania sondażowe (anonimowe) przeprowadzono w okresie wrzesień'2007 – luty'2008 wśród czterech grup podmiotów, które można podzielić na dwie zasadnicze kategorie, a mianowicie:

- 1) osoby „obserwujące” procedurę tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t. – skarbnicy j.s.t. oraz posiłkowo osoby kierujące Wydziałami Informacji Analiz i Szkoleń (WIAiS) RIO,
- 2) osoby biorące udział w stosowaniu odpowiedzialności za nieprzestrzeganie wymogów określonej procedury – członkowie kolegium RIO oraz członkowie RKO.

Jako „obserwatorzy” procedowania budżetowego potraktowani zostali przede wszystkim **skarbnicy j.s.t.** W ankietach mieli wyrazić swoje stanowisko (opinię) lub informacje odnośnie do poszczególnych zagadnień mających zasadnicze znaczenie dla podejmowanych decyzji w zakresie tworzenia (w tym uchwalenia) budżetu, a także niektóre aspekty związane z postępowaniem w sprawie wykonania budżetu (np. dotyczące kontrasygnowania czynności prawnych). Badaniami objęci zostali skarbnicy, pominięto zaś przeprowadzanie sondażu wśród członków organu wykonawczego i stanowiącego. Decyzja taka została spowodowana następującymi czynnikami:

- główni księgowi budżetu, z uwagi na pełnioną funkcję, są grupą najbardziej zorientowaną co do faktycznego (technicznego) przebiegu prac nad przyszłym budżetem j.s.t.;
- skarbnicy są, przynajmniej w założeniu, osobami najmniej „upolitycznionymi”, a jednocześnie posiadają najbardziej merytoryczne przygotowanie, jeśli chodzi o prowadzenie gospodarki finansowej j.s.t.;
- przeprowadzenie badań wśród członków zarządów (wójtów, burmistrzów, prezydentów) wymagałoby wielkiego nakładu pracy, a i tak obarczone byłoby koniecznością ich skonfrontowania z badaniami wśród innych grup – przede wszystkim dlatego, iż pełnione przez nich funkcje mają charakter polityczny;
- ankietowanie natomiast członków organów stanowiących nie zostało w ogóle przewidziane zarówno z uwagi na wyżej wymienione czynniki, jak też przekonanie (które potwierdziły przeprowadzone badania) o niewystarczającej wiedzy radnych na temat obowiązujących regulacji i ich stosowania.

Do badania wytypowano głównych księgowych budżetu j.s.t. z 6 województw. Przy czym zważywszy na istniejące w kraju wyodrębnienie województw tzw. Polski Wschodniej¹ oraz hipotetyczny wpływ słabej sytuacji ekonomicznej tego obszaru (w tym j.s.t.) na prowadzenie przez te j.s.t. gospodarki finansowej, zdecydowano o przeprowadzeniu sondażu wśród skarbników z 3 województw należących właśnie do tego specyficznego makroregionu (podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie) oraz 3 z pozostałych województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie i zachod-

¹ Tworzą ją województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie.

niopomorskie). Dane dotyczące badanej próby skarbników j.s.t. przedstawiają się następująco. Ankiety zostały skierowane do większości j.s.t. z terenu wybranych województw². Natomiast liczba przebadanych – ogółem 463 osoby (otrzymano wypełnione anonimowo kwestionariusze) w odniesieniu do danych bezwzględnych przedstawia się następująco³:

- a) w wytypowanych województwach Polski Wschodniej, tj. podlaskim, warmińsko-mazurskim oraz świętokrzyskim funkcjonuje łącznie 382 j.s.t. (z wyłączeniem powiatów grodzkich, które są jednocześnie gminami) – ankietę wypełniło łącznie 48,4% wszystkich skarbników z tego obszaru⁴,
- b) w wytypowanych województwach pozostałej części kraju, tj. dolnośląskim, kujawsko-pomorskim oraz zachodniopomorskim znajduje się 487 jednostek (z wyłączeniem powiatów grodzkich będących jednocześnie gminami) – ankietę wypełniło łącznie 57,08% wszystkich skarbników z tego obszaru.

Jak wyżej wskazano, posiłkowo jako obserwatorów procedury budżetowej potraktowano **kierujących pracami WIAiS**, mimo, iż są to osoby zatrudnione w organach nadzoru (RIO). Z uwagi na zadania przypisane do realizacji tym komórkom organizacyjnym, a w szczególności prowadzoną działalność informacyjną i szkoleniową, naczelnicy WIAiS (lub ich zastępcy) stykają się bezpośrednio z problemami praktycznego przebiegu procedury tworzenia czy wykonywania budżetu j.s.t. Przy czym, niejednokrotnie konsultując (ze skarbnikami czy przedstawicielami organów j.s.t.) zamierzone decyzje budżetowe, są w istocie „świadkami” określonych zdarzeń. Nie należąc bowiem do grona przesądzającego o zastosowaniu środka sankcyjnego (jakim jest kolegium RIO) ani z oczywistych względów – do osób podejmujących decyzje budżetowe w j.s.t., osoby te obserwują zachowania j.s.t. oraz reakcje na nie organu nadzoru.

Pytania zawarte w ankietach skierowanych do naczelników WIAiS lub ich zastępców dotyczyły oceny obowiązujących regulacji procedury two-

² Średnio było to ponad 80% wszystkich j.s.t. z poszczególnych województw. Ankiety otrzymali bowiem wszyscy skarbnicy uczestniczący w szkoleniach organizowanych przez właściwe terytorialnie RIO (tj. właśnie ponad 80% wszystkich skarbników ze wskazanego terytorium).

³ Obliczenia dokonano z uwzględnieniem danych GUS na dzień 1 stycznia 2008 r. (www.stat.gov.pl).

⁴ Najniższy wskaźnik wypełnionych ankiet w stosunku do bezwzględnej liczby jednostek dotyczy skarbników j.s.t. z województwa warmińsko-mazurskiego. Wyniósł on tylko 27,4%, co w oczywisty sposób rzutuje na ogólny pułap przebadanych w obszarze Polski Wschodniej.

zenia i wykonywania budżetu j.s.t. w kontekście pojawiających się praktycznych problemów z ich stosowaniem oraz zachowań (decyzji) organów j.s.t. i skarbników w takich sytuacjach (opis pytań i wyników nastąpi w merytorycznych częściach rozważań). Wyniki niektórych z zamieszczonych w ankietach pytań miały w pewnym sensie zweryfikować zapatrywania skarbników wyrażone odnośnie do niektórych kwestii. Kwestionariusze wypełnione zostały przez 12 osób kierujących pracami WIAiS. Zważywszy, iż w ramach wszystkich RIO funkcjonuje 16 tego typu komórek, daje to 75% wskaźnik przebadanych respondentów.

W drugiej kategorii badanych, czyli osób egzekwujących odpowiedzialność za nieprzestrzeganie wymogów procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t., znaleźli się m.in. **członkowie kolegium RIO**. Ankieta została skierowana do osób piastujących te funkcje w 11 spośród 16 RIO funkcjonujących w kraju. Badaniem objęci zostali członkowie kolegium RIO w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Zważywszy na liczbę wybranych kolegiów izb (blisko 69% wszystkich RIO) uzasadnione jest przekonanie o adekwatności uzyskanych wyników sondażu. Kwestionariusz wypełniły i zwróciły 104 osoby, co – w relacji do bezwzględnej liczby 165 członków kolegium w wytypowanych izbach⁵ – stanowi 63,03%⁶. Zadane pytania dotyczyły wyrażenia przez członków kolegium opinii o obowiązujących regulacjach normatywnych procedury budżetowej oraz przyczyn występujących na ich tle problemów interpretacyjnych, przy czym konieczność dokonania wyboru poszczególnych kwestii spośród licznych zagadnień proceduralnych, a przede wszystkim wymogi poprawnej i adekwatnej konstrukcji ankiety oraz incydentalność niektórych zjawisk (w sensie częstości występowania, a nie znaczenia), zdeterminowały pominięcie pytań w zakresie ustalania budżetu zastępczego j.s.t.

Sankcje prawne stosowane są także w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (d.f.p.). Stąd też, stosowne ankiety skierowane były także do **członków RKO**. Badaniem objęto osoby

⁵ Dane bezwzględne, a zatem nieuwzględniające ewentualnie istniejących wakatów na stanowiska – na podstawie Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. Nr 167, poz. 1747).

⁶ Natomiast liczba „skutecznie” przebadanych respondentów (liczba wypełnionych i zwróconych ankiet) do ogólnej bezwzględnej liczby wszystkich członków kolegiów RIO w kraju – łącznie 236 stanowisk (obliczenia na podstawie rozporządzenia powołanego w powyższym przypisie) – wynosi 44,07%.

wchodzące w skład 10 z 16 istniejących organów orzekających w sprawach o naruszenie d.f.p. Były to RKO funkcjonujące przy RIO w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu i Wrocławiu. Kwestionariusze wypełniło 70 osób, co w odniesieniu do liczby 106 objętych badaniem⁷ daje rezultat 66,04% wypełnionych ankiet. Uwidoczniła próba, na tle danych przeprowadzonego sondażu członków kolegów RIO, jest nieco skromniejsza. Niemniej jednak i w tym przypadku wydaje się, iż uzyskane wyniki mogą być traktowane uogólniająco, ponieważ badaniami objęto członków ponad połowy (62,50%) wszystkich z regionalnych komisji orzekających. Zadane pytania dotyczyły ocen na temat obowiązujących przepisów odpowiedzialności za naruszenie d.f.p. oraz wskazania głównych kategorii problemów pojawiających się w związku z ich stosowaniem.

Wypada także ogólnie nakreślić przyjętą **metodę konstrukcji ankiet**. Otóż w każdym rodzaju kwestionariusza (dostosowanym do grupy adresatów) zawarto kilkanaście pytań – od 11 (w przypadku członków RKO) do 19 (w ankietach skierowanych do skarbników). Poza nielicznymi wyjątkami dotyczącymi w zasadzie tzw. pytań warunkowych, pytania miały charakter zamknięty. Przy tym, w celu zachowania wymogu wyczerpującego katalogu odpowiedzi zastosowano, tam gdzie zachodziła taka konieczność, ewentualną opcję odpowiedzi „inne” – do konkretnego wskazania przez respondenta. W niektórych przypadkach, a mianowicie dotyczących wyrażenia opinii na temat powodów występujących problemów interpretacyjnych lub nieprawidłowości, istniała możliwość zaznaczenia kilku (maksymalnie trzech) z potencjalnych wariantów odpowiedzi. W takich przypadkach dodatkowo należało zaznaczyć rangę (znaczenie) każdej ze wskazanych przez ankietowanego odpowiedzi (czynnika). Taki sposób umożliwił ustalenie relatywnego uporządkowania ocen.

Wskazać także trzeba, iż pytania dotyczące kluczowych aspektów procedury tworzenia i wykonywania budżetu j.s.t., wywołujących poważne problemy interpretacyjne, skierowane zostały (z ewentualnymi przeformułowaniami wariantów odpowiedzi) do więcej niż jednej kategorii respondentów. Taki sposób, w zamierzeniu, daje podstawy do szerszej perspektywy oceny obowiązujących regulacji. Relatywnie duża liczba pytań w kwestionariuszach skierowanych do skarbników j.s.t. spowodowana była

⁷ Wskazaną liczbę uzyskano w wyniku podsumowania danych zamieszczonych w BIP oraz – w przypadkach braku takich oficjalnych informacji – danych uzyskanych bezpośrednio w podmiotach obsługujących daną RKO.

dwiema przyczynami. Po pierwsze – w kwestiach, które uznano za newralgiczne (jak np. brak lub nieudzielenie kontrasygnaty), zdecydowano o zastosowaniu dodatkowych pytań kontrolnych (sprawdzających). Na marginesie – w pozostałych rodzajach ankiet pytania sprawdzające pojawiły się incydentalnie. Po drugie, mimo że bezpośrednio nie było to przedmiotem rozważań (w ramach odpowiedzialności za niedochowanie procedury budżetowej), poproszono tę grupę także o wyrażenie opinii na temat regulacji odpowiedzialności za naruszenie d.f.p. Potraktowano to jako namiastkę ogólnego postrzegania tej instytucji przez osoby, wobec których ten szczególny reżim znajduje zastosowanie.

* * *

W rozważaniach jako podstawowy typ wnioskowania przyjęto dedukcję, niemniej jednak – szczególnie w badaniach empirycznych – pomocniczo stosowana była indukcja. Stan prawny regulacji omawianych w pracy datowany jest na 30 czerwca 2008 r. i odnosi się jedynie do prawa polskiego.