
Czarno na białym – Centralny Rejestr Umów

Wprowadzenie

Jawność i przejrzystość finansów publicznych to kluczowe elementy efektywnego zarządzania wydatkami publicznymi. To podstawa państwa demokratycznego.

Jawność i przejrzystość finansów publicznych jest realizowana na wiele sposobów. Z jednej strony proces tworzenia budżetu, czy to na poziomie centralnych, czy na poziomie samorządu terytorialnego, powinien być w pełni otwarty do publicznego wglądu i dyskusji. Dokumenty, sprawozdania, zestawienia budżetowe powinny być kompletne, publicznie dostępne i przedstawione w sposób zrozumiały dla przeciętnego obywatela. Oprócz tego obywatele muszą mieć dostęp do szczegółowych informacji składających się na zagregowany obraz finansów publicznych. To prawo realizowane jest m.in. poprzez dostęp do informacji publicznej, czy jawność procedur przetargowych w ramach zamówień publicznych.

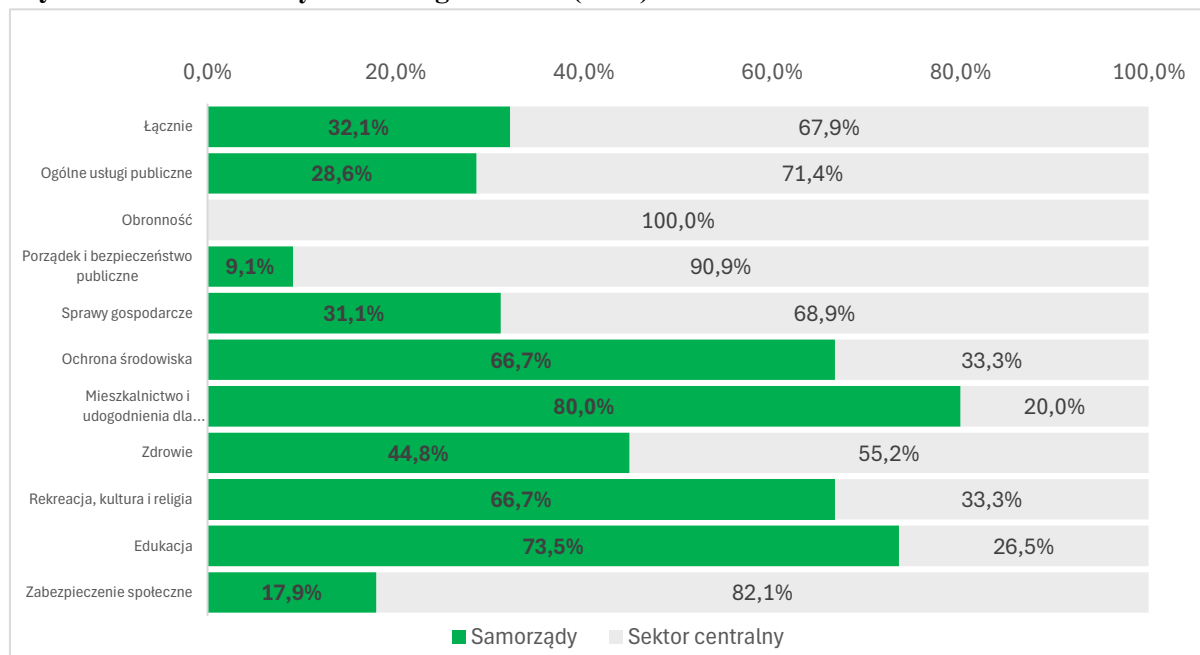
W ostatnich latach w wielu państwach w UE, jak i na świecie, wdrażany jest nowy instrument jawności i przejrzystości wydatków publicznych, a mianowicie elektroniczny rejestr umów zawieranych przez jednostki sektora publicznego. Takie rejestry są tworzone na poziomie poszczególnych urzędów, ministerstw, samorządów, ale w ostatnim okresie, wraz z rozwojem technologii informatycznych tworzone są tzw. „centralne rejestry umów”. Są to rozwiązania informacyjne, bazy danych dostępne online, które gromadzą informacje o umowach zawieranych przez instytucje publiczne w całym kraju. Jego głównym celem jest zwiększenie przejrzystości i demokratycznej kontroli w zarządzaniu finansami publicznymi poprzez udostępnianie informacji o umowach publicznych. Rejestr ten pozwala obywatelom, mediom, a także innym zainteresowanym podmiotom na monitorowanie wydatków publicznych na poziomie mikro.

W Polsce od początku 2026 r. ma powstać centralny rejestr umów, czyli prowadzenie tych rejestrów stanie się obowiązkowe. Jednak termin wprowadzenia tego rozwiązania był już wielokrotnie przesuwany. Mimo braku tego obowiązku wiele samorządów terytorialnych od ponad dekady prowadzi dobrowolnie własne rejestry umów. To właśnie samorzady są pierwszym miejscem, w którym obywatel styka się z pieniędzmi lokalnymi.

Co trzecia złotówka ogólnych wydatków publicznych jest wydawana poprzez samorządy (32,1% w 2021). Jednak jak spojrzymy na strukturę wydatków, to w przypadku edukacji jest to $\frac{3}{4}$, mieszkalnictwa 80%, ochrony środowiska (67%).

Dlatego skuteczne wdrażanie zasady jawności finansów publicznych wymaga transparentnego przedstawiania informacji dotyczących finansów publicznych, w tym tych związanych ze sferą samorządową¹.

Wykres 1. Struktura wydatków wg COFOG (2021)



Źródło: Opracowanie własne IFP na podstawie danych EUROSTAT

Na poziomie centralnym finanse publiczne są poddane wnikliwej debacie ekspertów, mediów, niezależnych think-tanków, rynków finansowych czy organizacji międzynarodowych. Na poziomie lokalnym ta debata i kontrola publiczna nie jest już tak wnikliwa. Dlatego właśnie, to na poziomie lokalnym konieczne jest w pierwszej kolejności tworzenie rozwiązań informatycznych, rejestrów, które ułatwią monitorowanie wydatków publicznych.

Aby jednak obywatele mieli faktyczną możliwość kontrolowania budżetów lokalnych, to, po pierwsze, informacje te muszą zostać tak opracowane i prezentowane, aby było możliwe ich wyszukiwanie w sposób wygodny dla ich użytkownika. A po drugie, zapewnienie społecznej kontroli

¹ M. Jastrzębska, 2022, *Determinanty (nie)przejrzystości finansów samorządowych*, Optimum. Economic Studies, nr 3(109), s. 15–26.

nad budżetem samorządu terytorialnego wymaga praktycznego przestrzegania zasad jawności i przejrzystości, jak również aktywnego włączenia mieszkańców w gospodarkę finansową.

Dlatego w niniejszym opracowaniu prezentujemy wyniki pilotażowego rankingu rejestru umów w jednostkach samorządu terytorialnego². W badaniu pilotażowym przeanalizowano istnienie i funkcjonalność rejestrów umów we wszystkich 66 miastach na prawach powiatu.

Centralny Rejestr Umów – słów kilka

W celu zrozumienia czym jest Centralny Rejestr Umów (CRU), najlepiej sięgnąć do źródła. Mowa tu o ustawie o finansach publicznych, a żeby być bardziej konkretnym, (w szczególności) o zawartych w niej art. 34a oraz art. 35b. Centralny Rejestr Umów to system teleinformatyczny, w którym zamieszczane są informacje na temat umów zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej lub innej formie szczególnej przez jednostki sektora finansów publicznych. Nie będzie on jednak uwzględniał informacji o umowach zawartych w wyniku rozstrzygnięcia zamówień i konkursów (art. 12 ust. 1 ustawy z 06.09.2019³). Warto dodać, że wartość przedmiotu umowy, aby została ona ujęta w rejestrze, musi przekraczać kwotę 500 zł. CRU zgodny z ustawą powinien obejmować:

- numer umowy – w przypadku, jeśli taki nadano;
- datę oraz miejsce zawarcia umowy;
- okres obowiązywania umowy;
- strony umowy oraz ich przedstawicieli;
- przedmiot umowy;
- wartość przedmiotu umowy;
- informacje o źródłach i wysokości współfinansowania przedmiotu umowy.

Co więcej, w rejestrze powinny znaleźć się informacje o uzupełnieniu, zmianie, rozwiązaniu (za zgodą stron), odstąpieniu, wypowiedzeniu lub wygaśnięciu umowy. Wszystkie wskazane w ustawie informacje powinny być zamieszczane w rejestrze, jak podaje ustawodawca: „bez względnej zwłoki” i nie później niż 14 dni od daty zawarcia umowy lub zaistnienia okoliczności określonej w ust. 8 (art. 34a.). Warto również zaznaczyć, że kierownicy jednostek sektora finansów publicznych (zobligowani do wprowadzania danych do CRU) w przypadku braku prowadzenia, aktualizowania, udostępniania i wprowadzania danych do rejestru umów, podlegają grzywnie, karze ograniczenia wolności lub

² Jest to element projektu IFP „Otwarty budżet samorządu”

³ Prawo zamówień publicznych.

pozbawienia wolności do lat 2⁴. Głównym zadaniem Centralnego Rejestru Umów ma być kolejne urzeczywistnienie zasady jawności finansów publicznych, o której bezpośrednio traktuje art. 61 Konstytucji RP.

Niestety, jego wprowadzanie było już kilkakrotnie odkładane w czasie. Pierwszym terminem miał być 1 lipca 2022 r. Kolejnymi propozycjami były 1 stycznia 2023 r., 1 stycznia 2024 r., aż do najnowszej, zaproponowanej przez odchodzącą większość parlamentarną – 1 stycznia 2026 r. To prawie dwuletnie opóźnienie wprowadzenia CRU wydaje się nieuzasadnione. To dzięki niemu obywatele będą mieli dostęp do informacji odnośnie wydatkowania środków publicznych, a tym samym zostaną wyposażeni w jeden z najskuteczniejszych instrumentów kontroli nad finansami publicznymi⁵.

Mimo odsuwania wprowadzenia CRU wiele samorządów z własnej inicjatywy zdecydowało się na uruchomienie przejrzystych i łatwych w obsłudze rejestrów umów. Udostępniają one dane w zakresie, jaki uznały za stosowne, wykorzystując do tego dedykowane strony lub Biuletyn Informacji Publicznej. Niestety, jawność umów sektora publicznego nie jest obligatoryjna, dlatego spora część jednostek samorządu terytorialnego nie podjęła się tego zadania i nie dzieli się informacjami dotyczącymi wydatkowanymi przez nie środkami. Warto dodać, że Centralne Rejestry Umów już od dawna funkcjonują w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym u naszych sąsiadów m.in. w Słowacji, Czechach czy Litwie⁶.

Spoleczeństwo chce jawności umów

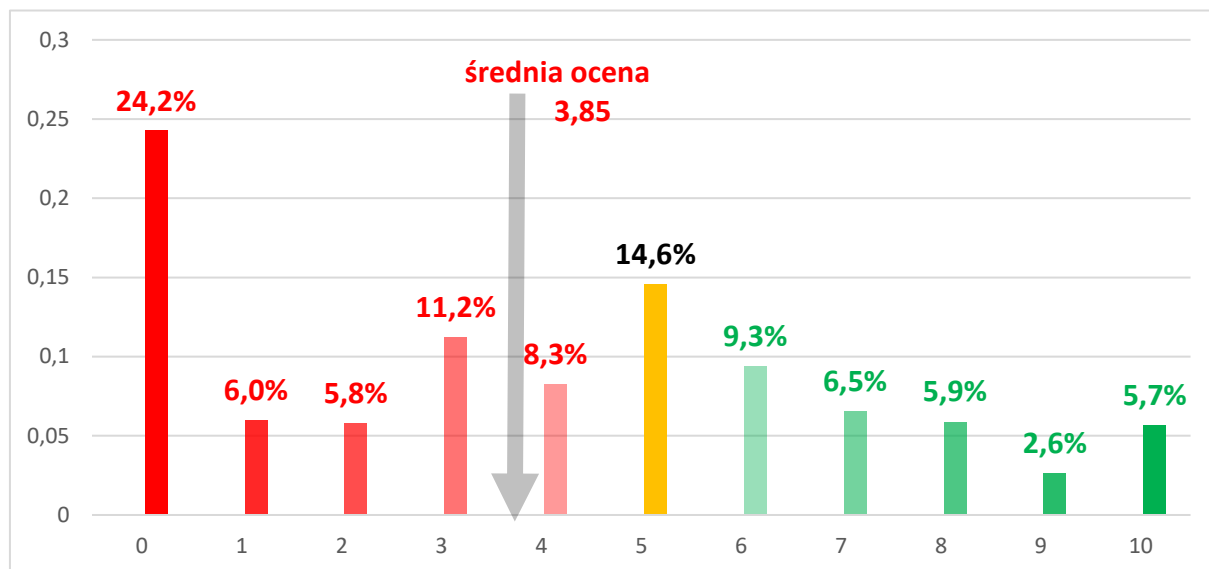
Badania opinii publicznej pokazują jednoznacznie, że społeczeństwo dostrzega problem braku przejrzystości finansów państwa i domaga się konkretnych działań. Wyniki badania Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH przeprowadzonego w III kw. 2023 r. wskazują, że ponad 55% społeczeństwa źle ocenia przejrzystość i kontrolę społeczną nad finansami publicznymi, w tym 24% dało ocenę „0” w skali od 0 do 10.

⁴ P. Szymanek, *Rejestr umów jako urzeczywistnienie zasady jawności finansów publicznych. Doradztwo Podatkowe - Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, nr 9(325), s. 64-68.

⁵ S. Dudek, *Tak dla CRU*, Komentarze i Analizy IFP, nr 9/2024, s. 1.

⁶ S. Dudek, L. Kotecki, *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan Naprawy Finansów Publicznych*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów/Instytut Finansów Publicznych, Warszawa 2023.

Wykres 2. Odsetki odpowiedzi na pytanie „Jak oceniają Państwo przejrzystość i kontrolę finansów państwa, czy Waszym zdaniem parlament, społeczeństwo ma obecnie pełną informację, pełną kontrolę nad finansami państwa?”



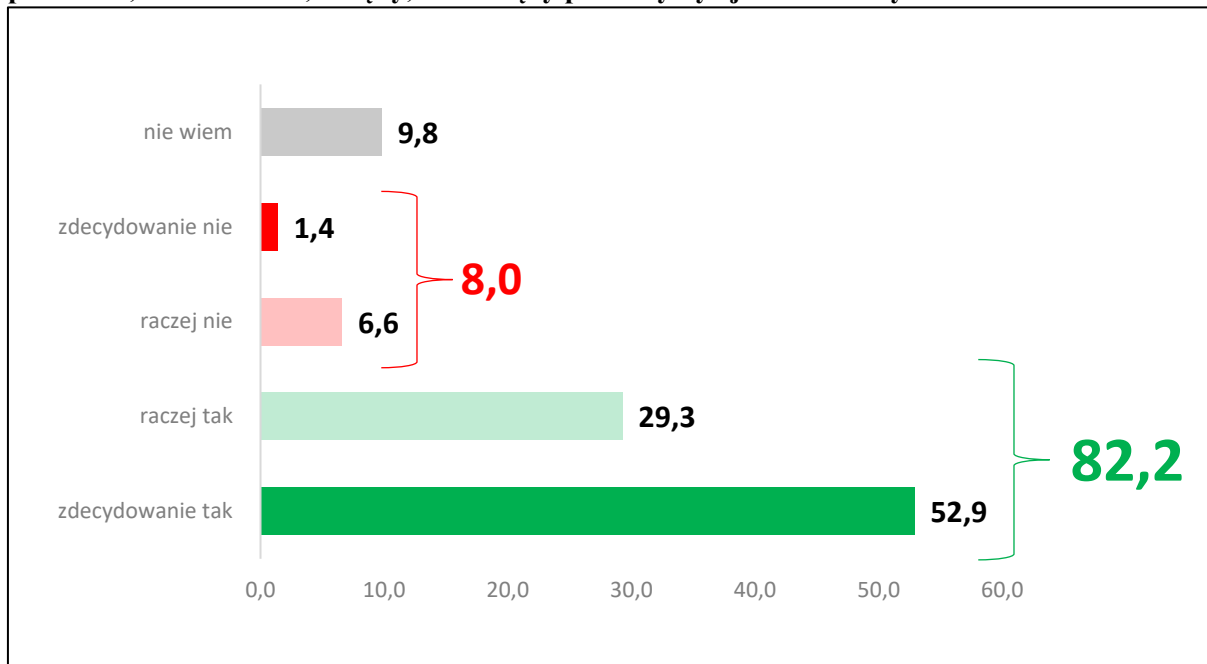
Źródło: Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH, Badanie Kondycji Gospodarstw Domowych, III kw. 2023, N=1000 *) Skala od 0 do 10, gdzie 0 bardzo mała przejrzystość finansów i bardzo mała kontrola.

W świetle tych wyników społeczeństwo uważa, że nie ma pełnej informacji i kontroli nad finansami państwa. Przy takim postrzeganiu finansów państwa trudno oczekiwać od społeczeństwa zaufania do państwa, wiary w efektywne i skuteczne wydatkowanie zbieranych danin publicznych. Jeżeli nasze zaufanie do państwa, do władz jest niskie, to wpływa to na przykład na zaufanie do systemu danin publicznych i wywiązywania się z obowiązków podatkowych (tzw. moralność podatkowa). Jeżeli finanse publiczne są nieprzejrzyste, nie są jawne to zaufanie do instytucji zajmujących się zarządzaniem finansami publicznymi jest małe, małe jest zaufanie w efektywność wydatkowania środków publicznych, a to determinuje moralność podatkową i ogólne zaufanie do państwa.

W tym badaniu IRG SGH zbadał opinie respondentów w zakresie jawności umów sektora publicznego. IRG SGH w swojej ankiecie zapytał: „Czy umowy, faktury zawierane przez jednostki publiczne, ministerstwa, urzędy, samorządy powinny być jawne dla obywateli?” Wyniki badania są jednoznaczne i bardzo wyraźne. **82,2% respondentów chce jawności umów.** Jedynie 8% nie widzi takiej potrzeby. Ta potrzeba jawności jest wyraźna we wszystkich regionach Polski. Jawności chcą mieszkańcy wsi (79,4%), małych miast (79,6%), średnich miast (82,7%) oraz dużych miast (83,4%). Chęć jawności umów nie ma barw politycznych, jeżeli spojrzymy na mapę preferencji wyborczych. Jest wysoka we wszystkich regionach Polski. Wyższe niż przeciętne poparcie dla jawności umów zanotowano między innymi w przypadku województwa podkarpackiego (84,9%), lubelskiego (86,5%)

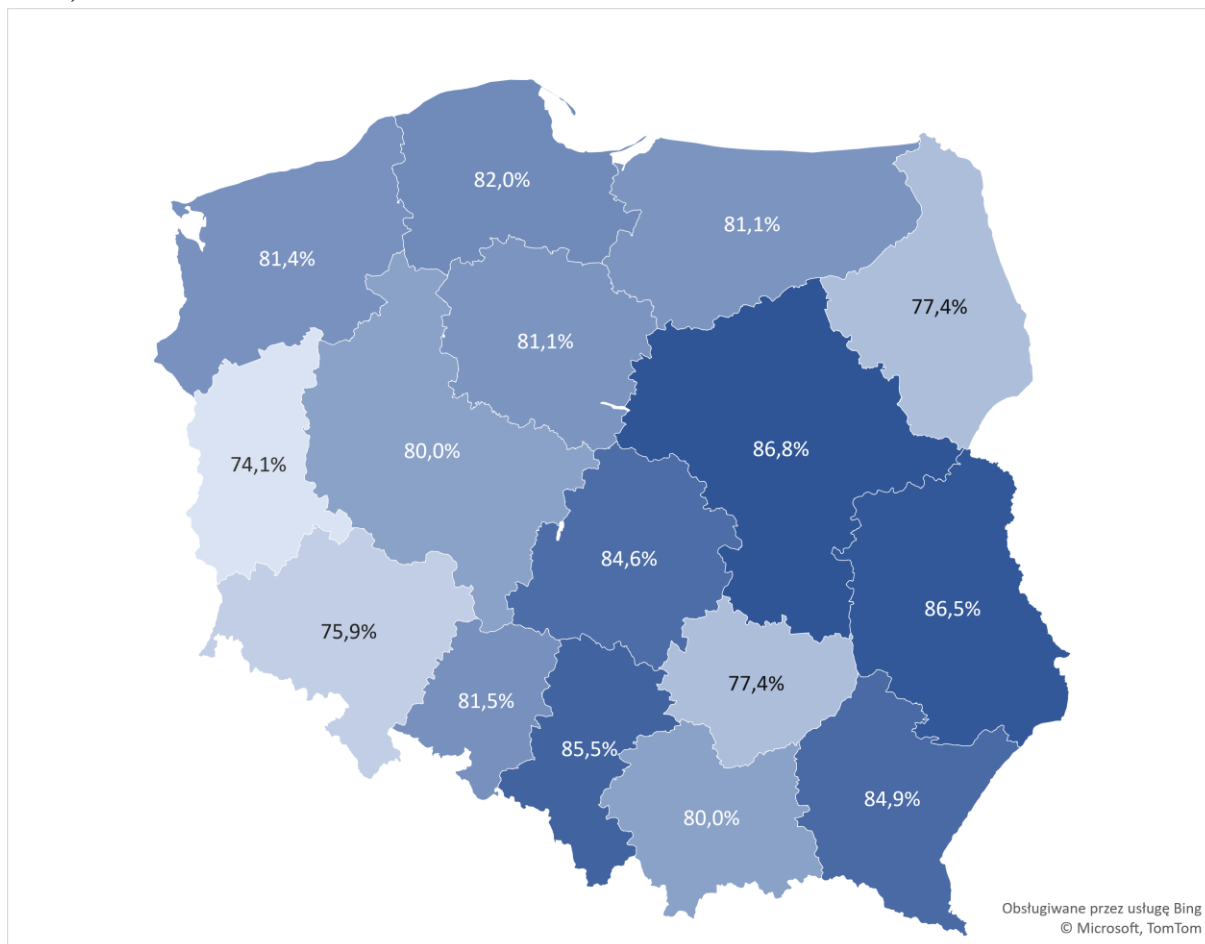
oraz mazowieckiego (86,8%), czy śląskiego (85,5%). We wszystkich województwach potrzeba jawności umów jest bardzo wysoka.

Wykres 3. Odsetki odpowiedzi na pytanie: „Czy umowy, faktury zawierane przez jednostki publiczne, ministerstwa, urzędy, samorządy powinny być jawne dla obywateli?”



Źródło: Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH, Badanie Kondycji Gospodarstw Domowych, III kw. 2023, N=1000.

Wykres 4. Jawność umów w sektorze publicznym wg województw (odsetek raczej i zdecydowanie TAK).



Źródło: Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH, Badanie Kondycji Gospodarstw Domowych, III kw. 2023, N=1000.

Badanie rejestrów umów 66 miast na prawach powiatu

Ekspertzy Instytutu Finansów Publicznych przeprowadzili wstępne badanie dotyczące rejestrów umów w 66 miastach na prawach powiatu. Głównym celem badania było zbadanie poziomu urzeczywistniania zasady jawności finansów za pomocą rejestrów umów na szczeblu samorządowym. Wyszczególniono, przeanalizowano i dokonano oceny pięciu kluczowych kategorii, które zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Kryteria oceny rejestrów umów

Kryterium	Uwagi	Punkty	Waga
I. Częstość aktualizacji danych	Roczny - 1 Półroczny - 2 Kwartalny - 3 Miesięczny - 4 Bieżący - 5	1-5	0,2
II. Zawartość informacyjna	Mniej niż min - 1 Ustawowe min - 3 Więcej niż min - 5	1, 3 lub 5	0,2
III. Dostępność	Schowany – 1 Znajdowalny – 3 Duża ekspozycja - 5	1, 3 lub 5	0,15
IV. Funkcjonalność	Pliki nieprzeszukiwalne np. scan tabel - 1 Przeszukiwalne w osobnych okresach - 2 Excel, csv - 3 Podłączona baza danych – 4-5 (plus: filtry, sortowanie, eksport; minus: lata osobno)	1, 2, 3 lub 5	0,25
V. Długość prowadzenia	Co najmniej 2 lata - 1 Przedział <4 - 9> lat - 3 Co najmniej 10 lat - 5	1, 3 lub 5	0,2

Źródło: Opracowanie własne

Podczas oceny rejestrów umów, zespół badawczy analizował częstotliwość aktualizacji danych, aby określić, jak regularnie informacje są uaktualniane i czy są one bieżące. Zawartość informacyjna oceniana była pod kątem zgodności z ustawą. Dostępność dotyczyła łatwości znalezienia i dostępu do rejestrów umów przez obywateli oraz inne zainteresowane strony. Funkcjonalność obejmowała ocenę użyteczności interfejsu rejestrów umów oraz możliwości pobrania, eksportowania danych, w celu bardziej szczegółowej ich analizy. Ostatnim z kryteriów była ocena długości prowadzenia rejestrów.

Następnie każda z tych kategorii była przemnażana przez wagę kategorii, a wyniki sumowane. W ten sposób powstał wstępny ranking dla każdego badanego miasta na prawach powiatu. W

przypadkach, gdy zespół badawczy nie był w stanie odnaleźć danego rejestru, przyznawano ocenę całościową o wartości 0 i zostawiano komentarz „rejestr niemożliwy do znalezienia/brak rejestru”.

Stworzenie wstępnego rankingu pomogło wyłonić najlepsze oraz najgorsze samorządy pod względem wdrożenia rejestrów umów (pomimo braku obowiązujących regulacji państwowych dotyczących jawności umów). Wyniki tego badania mogą pomóc w identyfikacji najlepszych praktyk oraz wskazaniu obszarów do dalszego doskonalenia dla samorządów, które zdecydowały się wprowadzić rejestry umów, a także stanowić podstawę do dyskusji na temat potrzeby wprowadzenia standardów dotyczących jawności finansów publicznych na szczeblu lokalnym.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że aż 27 miast nie prowadzi rejestru umów, tj. 41% wszystkich miast na prawach powiatu. Część z tych miast prowadzi rejestry zamówień publicznych, przy czym nie spełniają one przyjętej definicji rejestru umów. 15 miast w skali od 0-5 uzyskało ocenę, poniżej 3 punktów. W skali szkolnej to ocena „dostateczna”. Ocenę dobrą uzyskało 15 miast (3-4 pkt.). Dziewięć najlepszych miast w rankingu IFP uzyskało ponad 4 punkty, tj. w skali szkolnej ocenę bardzo dobrą lub dobry+. Najwyższą ilość punktów uzyskał Szczecin (4,8) i Wrocław (4,45), miejsce trzecie zdobył razem Chorzów i Słupsk (4,35). Klasyfikację miast wg punktacji zaprezentowano w tabeli 2 na następnej stronie.

Tabela 2. Klasyfikacja miast wg punktacji

Bardzo dobry, dobry+ 9 najlepszych miast (4-5 pkt.)		Dobry 3-4 pkt. – 15 miast	
Szczecin (4,8)	Rybnik (4,3)	Poznań	Kraków
Wrocław (4,45)	Tychy (4,25)	Warszawa	Siedlce
Chorzów (4,35)	Gliwice (4,05)	Olsztyn	Toruń
Słupsk (4,35)	Lublin (4)	Świnoujście	Białystok
Gorzów Wlkp. (4,3)		Radom	Bydgoszcz
		Koszalin	Kalisz
		Gdańsk	Chełm
		Jaworzno	
Dostateczny (0-3 pkt.) – 15 miast		Brak rejestru (0 pkt.) – 27 miast	
Łomża	Ruda Śląska	Płock	Tarnobrzeg
Kielce	Częstochowa	Łódź	Zabrze
Legnica	Biała Podlaska	Mysłowice	Żory
Konin	Sopot	Piotrków Trybunalski	Dąbrowa
Leszno	Katowice	Nowy Sącz	Górnica
Elbląg	Tarnów	Opole	Rzeszów
Świętochłowice	Zielona Góra	Ostrołęka	Bielsko-Biała
Zamość		Siemianowice Śląskie	Bytom
		Sosnowiec	Grudziądz
		Wałbrzych	Jastrzębie-Zdrój
		Włocławek	Jelenia Góra
		Krosno	Piekary Śląskie
		Skierniewice	Przemysł
		Gdynia	Suwałki

Źródło: Instytut Finansów Publicznych

Zakończenie

W niniejszym opracowaniu zaprezentowaliśmy wyniki pilotażowego badania rankingu samorządów pod względem funkcjonalności, zakresu i dostępności rejestrów umów. W dalszych etapach analizę będziemy rozszerzać na kolejne grupy samorządów. W celu większego zróżnicowania punktacji na kolejnych etapach projektu będziemy testować większą skalę punktacji poszczególnych kryteriów i dekompozycję kryteriów na większą liczbę cech. Docelowo projekt obejmie wszystkie jednostki samorządu w celu promowania najlepszych praktyk i zachęcania coraz większej grupy samorządów do tworzenia własnych rejestrów umów.

Instytut Finansów Publicznych w swoim raporcie „Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan Naprawy Finansów Publicznych” przedstawił szereg rekomendacji służących naprawie

finansów publicznych, 4 z 25 rekomendacji dotyczą samorządów. Rekomendacje te można podsumować w 6 punktach:

- Decentralizacja? TAK
- Więcej autonomii? TAK
- Stabilne źródła dochodów? TAK
- Sprawiedliwy mechanizm wyrównawczy? TAK
- Monitoring, inteligentne reguły budżetowe? TAK
- Otwarty Budżet Samorządu pod kontrolą obywateli, JUŻ!

Procesowi przywracania większej autonomii finansowej, procesowi decentralizacji musi towarzyszyć większa otwartość i przejrzystość finansów samorządowych.

Rekomendacje IOF/IOF w zakresie samorządów oraz rekomendacja w zakresie rejestru umów (wyciąg z Planu Naprawy Finansów Publicznych):

17. Należy przyspieszyć uruchomienie centralnego rejestru umów sektora finansów publicznych. Taki rejestr miał być wprowadzony w styczniu 2024 r., jednak po raz kolejny parlament przesunął datę jego wdrożenia, tym razem aż do 2026 r. Rekomendujemy, aby samorządy były objęte tym obowiązkiem od 1 stycznia 2025 r., a pozostałe jednostki, w tym ministerstwa, od połowy 2024 r.

(...)

22. Niezbędne jest również usunięcie wad mechanizmu wyrównawczego (tzw. janosikowego) stwierdzonych m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym w 2013 r.: selektywny dobór kryteriów predestynujących dane JST do wpłat, zaniżona liczba mieszkańców dużych miast, nadmierny poziom wpłat istotnie ograniczający poziom dochodów własnych, pominięcie aspektu kosztów realizacji zadań.

23. Należy przygotować i wdrożyć nową ustawę o dochodach samorządowych uwzględniającą m.in. wyrównywanie dochodów w oparciu o odmienne koszty jednostkowe usług publicznych w różnych samorządach, subwencję ekologiczną. Celem nadrzędnym jest: stabilność, przewidywalność i adekwatność finansów samorządów w celu zapewnienia odpowiedniej jakości usług publicznych.

24. Zalecana jest również rekompensata dla JST skutków zmian podatkowych z lat 2019-2022 i wprowadzenie rozwiązań systemowych zabezpieczających JST przed skutkami ewentualnych przyszłych zmian prawnych.

25. Budżet samorządu powinien być prowadzony w sposób otwarty i przejrzysty. Wiąże się to ze wspieraniem i inicjowaniem działań zwiększających przejrzystość, demokratyczną kontrolę, otwartość i partycypację obywatelską w kształtowaniu lokalnych budżetów. O ile problemy w zakresie przejrzystości finansów publicznych na poziomie centralnym są ujawniane i szeroko opisywane, to na poziomie lokalnym taka kontrola i presja społeczna nie istnieje lub jest dużo słabsza. Dlatego wraz z decentralizacją równolegle należy wspierać proces zwiększania przejrzystości finansów lokalnych i inicjowania większego zainteresowania lokalnych społeczności finansami swojego samorządu.

Źródło: S. Dudek, L. Kotecki, Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan Naprawy Finansów Publicznych, Instytut Odpowiedzialnych Finansów/Instytut Finansów Publicznych, Warszawa 2023.

Autorzy:

Sławomir Dudek

Marcin Grygo

Załącznik 1 – Punktacja poszczególnych miast, w których publikowane są rejestry umów

Miasto	I	II	III	IV	V	Średnia
Szczecin	5	4	5	5	5	4,8
Wrocław	5	5	3	4	5	4,45
Chorzów	5	3	5	4	5	4,35
Słupsk	5	3	5	4	5	4,35
Gorzów Wlkp.	5	3	3	5	5	4,3
Rybnik	5	3	3	5	5	4,3
Tychy	5	5	5	2	5	4,25
Gliwice	5	3	3	4	5	4,05
Lublin	4	1	5	5	5	4
Poznań	5	3	3	3	5	3,8
Warszawa	5	3	5	2	3	3,6
Olsztyn	5	3	3	3	3	3,4
Świnoujście	4	3	3	2	5	3,4
Radom	3	3	5	2	3	3,2
Koszalin	4	3	3	3	3	3,2
Gdańsk	5	3	3	2	3	3,2
Jaworzno	5	3	3	2	3	3,2
Kraków	3	3	3	2	5	3,2
Siedlce	5	3	3	2	3	3,2
Toruń	3	3	3	3	3	3
Białystok	3	3	3	3	3	3
Bydgoszcz	4	3	3	2	3	3
Kalisz	4	3	3	2	3	3
Chełm	4	3	3	2	3	3
Łomża	1	3	5	2	3	2,8
Kielce	4	3	3	3	1	2,8
Legnica	2	3	3	3	3	2,8
Konin	5	1	3	2	3	2,8
Leszno	2,5	3	3	2	3	2,7
Elbląg	4	3	3	3	0	2,6
Świętochłowice	1	3	3	3	3	2,6
Zamość	4	3	3	2	1	2,6
Ruda Śląska	3	1	3	2	3	2,4
Częstochowa	1	5	3	2	1	2,4
Biała Podlaska	3	1	3	2	3	2,4
Sopot	4	1	3	3	1	2,4
Katowice	1	1	3	2	5	2,4
Tarnów	1	1	3	3	3	2,2
Zielona Góra	1	1	3	3	3	2,2

Źródło: Instytut Finansów Publicznych