



KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ
JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W 2004 ROKU

(streszczenie)

WARSZAWA 2005

www.rio.gov.pl

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 roku

(streszczenie)

Na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedkłada Sejmowi i Senatowi RP „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 roku”. Sprawozdanie to przyjęto Uchwałą Nr 4/2005 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 6 czerwca 2005 roku. Po raz kolejny Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach - niniejszego opracowania oraz na stronie internetowej KR RIO www.rio.gov.pl. Oprócz niniejszego opracowania, przygotowane zostało także jego streszczenie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2004 roku i jest zakończona wnioskami z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Wnioski za 2004 rok nawiązują do zagadnień podnoszonych w Sprawozdaniach za poprzednie okresy. W Sprawozdaniu tym, dane o pracy izb prezentowane są za lata 1993 oraz 2003 i 2004. Natomiast część druga Sprawozdania, dotycząca wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2004, ma charakter analityczny a dane o wykonaniu budżetu prezentowane są za lata 2003 i 2004. Po każdym z punktów Sprawozdania dotyczącym wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego ogółem oraz przez poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego zamieszczone jest podsumowanie. Sprawozdanie, w każdej z części, zawiera bogaty materiał statystyczny. W opracowaniu zaprezentowano 47 tabel; 8 po części pierwszej i 39 w części drugiej. Ponadto, Sprawozdanie ilustrowane jest licznymi zestawieniami i wykresami graficznymi.

Sprawozdanie za rok 2004 dotyczy szczególnego okresu dla regionalnych izb obrachunkowych i dla jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, nastąpiły zmiany w zakresie działalności merytorycznej izb - m. in. rozszerzenie uprawnień kontrolnych, izby otrzymały także kompetencje opracowywania raportów o stanie gospodarki finansowej na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej. Rok 2004 był bardzo znaczącym okresem dla działalności izb na forum międzynarodowym. Podczas V Kongresu EURORAI – Europejskiej Organizacji Zrzeszającej Regionalne i Lokalne Instytucje Audytu Zewnętrzne – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uzyskała status członka tej organizacji, a Regionalne Izby Obrachunkowe w Bydgoszczy, Katowicach i Szczecinie uzyskały status członków stowarzyszonych.

Dla jednostek samorządu terytorialnego rok 2004 był pierwszym okresem funkcjonowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która w odmienny sposób ukształtowała strukturę i poziom dochodów realizowanych przez samorząd terytorialny w całości jak i przez poszczególne jego szczeble. Rok ten był dla jednostek samorządu terytorialnego także pierwszym pełnym okresem korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Do powyższych zagadnień nawiązują poszczególne części niniejszego Sprawozdania.

W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe oraz dane udostępnione przez: Ministerstwo Finansów - w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2003 i 2004, oraz Główny Urząd Statystyczny - w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2004 roku.

Sprawozdaniem objęto 2 413 gmin, miasto stołeczne Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 168 związków międzygminnych i jeden związek powiatów. Ogółem w 2004 roku funkcjonowało i Sprawozdaniem objęto 2 977 jednostek.

Część I. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2004 roku

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP¹ izby są organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych² (urio) stanowi, że są one państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego (jst) i innych podmiotów wymienionych w ustawie. Wprowadzone w 2004 r. zmiany urio³ dotyczyły zakresu sprawowanego przez izby nadzoru, rozszerzenia uprawnień kontrolnych inspektorów, doprecyzowania procedur kontrolnych, opracowywania raportów o stanie gospodarki finansowej jst, kadencyjności stanowiska prezesa i pozaetatowych członków kolegium, zasad przeprowadzania konkursu na te stanowiska oraz zmiany na mnożnikowy systemu wynagrodzeń dla prezesa izby, zastępcy oraz etatowych członków kolegium.

Do zadań izby należy: nadzór nad działalnością jst w zakresie określonym art. 11 ust. 1 urio, kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy, wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy, prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów jst, rozpatrywanie powiadomień skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, orzekanie w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, opracowywanie sprawozdań, analiz i opinii w sprawach określonych ustawami oraz opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia dla wykonywania ustawowych zadań. Na podstawie odrębnych przepisów do zadań izby należy również: rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst – art. 229 pkt 1 kpa⁴, sporządzanie na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów⁵ zbiorczych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego podmiotów dla których jst są organem założycielskim lub nadzorującym, zbieranie i przekazywanie Ministerstwu Finansów (MF) lub Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) sprawozdań określonych przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶ oraz udostępnianie i publikowanie informacji określonych przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷ w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Organami izby są Kolegium izby rozstrzygające o zgodności z prawem uchwał i zarządzeń organów jst podlegającym nadzorowi oraz komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W izbach działają również składy orzekające złożone z trzech członków kolegium wydające opinie w sprawach określonych urio.

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

³ Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 1454).

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 1653).

⁶ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 1291).

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

W strukturze organizacyjnej izb funkcjonują dwa wydziały merytoryczne: wydział kontroli gospodarki finansowej i wydział informacji analiz i szkoleń oraz biuro izby, które zapewnia obsługę administracyjną i finansowo-księgową.

Uwzględniając rozproszenie terytorialne jst objętych nadzorem i kontrolą, rio zadania nadzorcze, kontrolne, szkoleniowe i informacyjne realizują w siedzibach, które znajdują się w każdym z miast wojewódzkich oraz w **zespołach zamiejscowych** kierowanych przez członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby.

W 1997 r. utworzona została Krajowa Rada Regionalna Izb Obrachunkowych (KR RIO), która jest wspólną reprezentacją izb.

2. Działalność nadzorcza

W art. 11 ust. 1 urio, określony został zakres rzeczowy działalności nadzorczej, który obejmuje uchwały i zarządzenia organów jst w sprawach: procedury uchwalania budżetów i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst, podatków i opłat stanowiących dochód jst oraz absolutorium.

Realizując **działalność nadzorczą** w 2004 r., kolegia izb zbadały 120 879 uchwał i zarządzeń organów jst, związków międzygminnych i związków powiatów. W porównaniu do 2003 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń wzrosła o 7 748 a w stosunku do 1999 r. o 106 774, co wynikało zarówno ze zmian przepisów regulujących zakres nadzoru izb oraz gospodarkę finansową jst, a ponadto wiązało się ze zmianą liczby funkcjonujących jst. W porównaniu do 2003 r. najbardziej znaczący wzrost dotyczył uchwał i zarządzeń w sprawie zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych (o 144%), zakresu i zasad przyznawania dotacji przedmiotowych dla jednostek organizacyjnych jst (o 40%) oraz zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych (o 27%).

Wyniki oceny legalności uchwał i zarządzeń organów jst wskazują na spadek udziału uchwał podejmowanych z naruszeniem prawa z 26,9% w 1993 r. do 3,5% w 2003 r. i 3,0% w 2004 r. W stosunku do 2003 r. zmniejszył się również (z 1,4% do 1,2%) udział uchwał i zarządzeń wobec których stwierdzono nieważność.

Przypadki istotnego naruszenia prawa stwierdzone w **uchwałach budżetowych** m. in. dotyczyły: ujęcia w budżecie środków na realizację zadań nie mieszczących się w katalogu zadań danej jednostki, niezaplanowania wszystkich źródeł dochodów budżetowych lub pominięcia wydatków na obowiązkowe zadania jednostki, braku w treści uchwał budżetowych obligatoryjnych elementów, niezgodności między kwotami wydatków ujętych w wieloletnich programach inwestycyjnych a zaplanowanymi w budżecie lub utworzenia rezerw celowych na wydatki, które można było przewidzieć w momencie opracowania budżetu. W uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet wskazywano ponadto przypadki przekroczenia kompetencji do dokonywania zmian przez organy wykonawcze jst.

Istotne naruszenie prawa w **uchwałach absolutoryjnych** dotyczyło m. in.: nieudzielenia absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu, podjęcia uchwały bez rozpatrzenia sprawozdań z wykonania budżetu, podjęcia uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów lub przeprowadzenia tajnego głosowania.

Uchwałami, w stosunku do których kolegia izb najczęściej wszczynały postępowania nadzorcze były uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych. Przyczynami były m. in.:

ustalanie stawek podatków poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych granic określonych ustawowo, stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym, podwyższenie stawek podatków w ciągu roku, nieprecyzyjne określenie przedziałów podstawy opodatkowania, lub nieokreślenie stawek dla wszystkich ustawowo określonych przedmiotów opodatkowania.

Uchwały w sprawie **zaciągania zobowiązań** mających wpływ na wysokość długu publicznego obciążone były nieprawidłowościami polegającymi na zaciągnięciu kredytów bez zaplanowania przychodów z tego tytułu lub na zadania nie ujęte w budżecie, udzieleniu zabezpieczenia spłaty kredytu w postaci pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym lub nieokreśleniu w uchwale kwoty, źródeł i terminów spłaty zaciągniętych zobowiązań.

W uchwałach określających **zasady i zakres przyznawania dotacji** wskazywano przypadki naruszenia prawa polegające na niewłaściwym trybie udzielania dotacji, sposobie ich rozliczania i kontroli, nieprawidłowym określeniu stawek dotacji przedmiotowych lub dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty niż jst, zleceniu zadań nie należących do zadań jednostki lub zleceniu zadań niezgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸.

Po wejściu w życie od 1 stycznia 2004 r. ustaw reformujących system sądów administracyjnych⁹ jst **zaskarżyły** 54 rozstrzygnięcia nadzorcze (2% wydanych rozstrzygnięć) do **Wojewódzkich Sądów Administracyjnych** (WSA). W 2003 r. liczba skarg stanowiła 1% wydanych rozstrzygnięć. WSA rozpatrzyły na podstawie nowych zasad proceduralnych łącznie 46 spraw ze skarg wniesionych w 2004 r. i w 2003 r. (odpowiednio 34 sprawy i 12 spraw) i wydały: 31 wyroków oddalających skargi jst, 14 wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze izb oraz 13 postanowień (10 o odrzuceniu skargi jst i 3 o umorzeniu postępowania). Izby zaskarżyły 2 uchwały organów jst (w 2003 r. - 4). Sądy do końca roku wydały 3 orzeczenia: 1 stwierdzające nieważność uchwały organu jst oraz 2 postanowienia - 1 o umorzeniu postępowania i 1 o odrzuceniu skargi.

Do zadań rio należy rozpatrywanie spraw dotyczących **powiadomień skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty** na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami. Izby, obowiązek ten realizują w oparciu o przepisy art. 13 ust. 9 urio. W 2004 r. do izb wpłynęły 3 powiadomienia, które zostały przez powołane w tym celu komisje uznane za uzasadnione.

Do izb, od początku funkcjonowania (1993 r.) do końca 2004 r. wpłynęło tylko 35 powiadomień skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, natomiast kontrole gospodarki finansowej przeprowadzone przez izby wskazują na częste przypadki realizacji umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika. Porównanie liczby powiadomień od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez inspektorów kontroli świadczy, między innymi, o nieprzedkładaniu skarbnikom umów do kontrasygnaty.

⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269); Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271) oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustaleniu ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652 z późn. zm.)

3. Działalność kontrolna

Zgodnie z urio, izby prowadzą kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych jst, związków gminnych i związków powiatów, stowarzyszeń jst, samorządowych jednostek organizacyjnych i innych podmiotów - w zakresie wykorzystania przez nie dotacji z budżetów jst. Na podstawie rocznego planu kontroli wykonywane są kontrole kompleksowe i problemowe. Kontrole doraźne i sprawdzające realizowane są w miarę potrzeb.

Kontrole kompleksowe, zgodnie z art. 7 ust. 1 urio, przeprowadzane są nie rzadziej niż raz na cztery lata w każdej jst i obejmują pełny zakres podstawowych zagadnień dotyczących przygotowania i realizacji operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wykorzystaniem środków finansowych, ich ewidencji i sprawozdawczości. **Kontrole problemowe** obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych.

W 2004 r. izby zrealizowały 1 286 kontroli, z czego 717 (55,8%) stanowiły kontrole kompleksowe, 293 (22,8%) - problemowe, 224 (17,4%) - doraźne i 55 (4,0%) - kontrole sprawdzające. Kontrole problemowe obejmowały najczęściej problemy związane z gospodarką finansową poszczególnych rodzajów jednostek organizacyjnych (254 kontrole), stosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, gospodarowaniem mieniem komunalnym, prawidłowością ustalania i poboru dochodów budżetowych oraz realizacją i finansowaniem inwestycji. **Kontrole doraźne** przeprowadzone były w oparciu o wnioski od uprawnionych organów oraz o różnorodne sygnały o nieprawidłowościach występujących w jst. **Kontrole sprawdzające** dotyczyły wykonania wniosków pokontrolnych i przeprowadzane były w przypadku braku pełnej informacji o sposobie ich wykonania.

Wśród nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli dominowały nieprawidłowości z zakresu realizacji dochodów i przychodów (3 728 nieprawidłowości) oraz z zakresu spraw związanych z księgowością i sprawozdawczością budżetową (3 460). W odniesieniu do wydatków i rozchodów stwierdzono 2 366 nieprawidłowości, w odniesieniu do udzielenia zamówień publicznych - 2 118 nieprawidłowości, w zakresie unormowań wewnętrznych - 2 217, w gospodarce pieniężnej i rozrachunkach - 1 728 i w gospodarce mieniem komunalnym - 1 152 nieprawidłowości.

W trakcie kontroli szczególną uwagę zwracano na prawidłowe ustalanie zasad prowadzenia rachunkowości i ich przestrzeganie, co ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowości informacji o zadłużeniu jst, w tym o obciążających jst zobowiązaniach wymagalnych, o należnościach, zrealizowanym deficycie lub nadwyżce budżetowej, wolnych środkach oraz skutkach finansowych udzielonych zwolnień, odroczeń, umorzeń podatkowych i o skutkach obniżania ustawowych granic podatkowych.

Jst przysługuje prawo **zgłaszania** do kolegium rio zastrzeżeń **do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych**. W 2004 r. organy jst zakwestionowały 198 wniosków pokontrolnych, z czego 154 zastrzeżenia zostały oddalone, 31 - uwzględnione a 13 - uwzględnione w części.

W związku z ustaleniami kontroli izby przekazały 239 wniosków, zawiadomień, informacji i sygnalizacji administracji rządowej, Policji i prokuraturze, organom kontroli państwowej, posłom i senatorom. Najwięcej - 43 zawiadomienia przesłano do MF,

w których przede wszystkim informowano o nieprawidłowościach w składanych przez gminy sprawozdaniach zawierających finansowe skutki ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń oraz obniżek ustawowych stawek podatków. Do organów Policji i prokuratury przesłano 42 zawiadomienia o nieprawidłowościach dających podstawę do przypuszczenia o popełnieniu przestępstwa. Do organów skarbowych kierowano zawiadomienia dotyczące niedopełnienia obowiązku terminowego odprowadzenia podatku dochodowego od wypłaconych wynagrodzeń.

W wyniku zrealizowanych kontroli izby stwierdziły liczne przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co skutkowało skierowaniem 482 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych oraz 75 wniosków o ukaranie do przewodniczących komisji orzekających.

Przedmiotem kontroli koordynowanych, realizowanych przez wszystkie RIO w 2004 r. było badanie **realizacji dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości**. Kontrolą objęto 119 gmin, z tego 22 - gminy miejskie, 39 – miejsko-wiejskie oraz 58 - wiejskich.

Kontrola wykazała, że część stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości wynikała z niedostatecznej wiedzy rzeczowej właściwych pracowników. Brak znajomości unormowań prawno-podatkowych, zarówno w zakresie ogólnego prawa podatkowego, jak i podatku od nieruchomości wpłynął na nieprawidłowości w zakresie wymiaru zobowiązań podatkowych, prowadzenia ewidencji wpływów oraz sporządzania sprawozdań budżetowych, co wskazuje na konieczność zintensyfikowania szkoleń w tym zakresie.

Ujawnione nieprawidłowości, w pewnym stopniu związane były z zaniechaniem dokonywania przez organy podatkowe czynności sprawdzających wobec składanych przez podatników deklaracji (informacji) podatkowych lub dokonywaniem tych czynności w sposób pobieżny i powierzchowny. Szczególnie w małych gminach powszechnym było zaniechanie prowadzenia postępowań podatkowych, poprzedzających wydanie decyzji o udzielaniu ulg w zapłacie podatku. Zgromadzenie wyczerpującego materiału dowodowego, pozwalającego na ocenę przesłanek, od których uzależnione było udzielanie tych ulg, było obowiązkiem organu podatkowego, niezależnie od wielkości gminy.

Szczególnie niepokojąca była duża liczba stwierdzonych przypadków nieprawidłowego wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych dotyczących wysokości finansowych skutków obniżenia stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń należności podatkowych. Tego typu nieprawidłowości często wynikały z braku znajomości prawa podatkowego.

Ponadto, stwierdzone nieprawidłowości polegały na zbyt późnym podejmowaniu czynności windykacyjnych. Nieprawidłowe funkcjonowanie procedur kontrolnych skutkowało znacznymi opóźnieniami w podejmowaniu czynności windykacyjnych lub całkowitym ich zaniechaniem. Często kontrola ta utrudniona była poprzez brak prawidłowo prowadzonej ewidencji podatkowej. Na przestrzeni dwóch lat, w kontrolowanych jednostkach nastąpił znaczny wzrost kwot zaległości podatkowych, co związane było z uchybieniami w zakresie windykacji, a w części uzasadnione było obiektywnymi przyczynami - ogłoszeniem stanu upadłości i likwidacją podatników.

RIO w 2004 r. obok koordynowanej kontroli realizacji dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości przeprowadziły 80 kontroli problemowych w **domach pomocy**

społecznej¹⁰ (DPS). Kontrolowane jednostki stanowiły 9% funkcjonujących w 2004 r. w Polsce DPS. W trakcie kontroli stwierdzono ogółem 468 nieprawidłowości, w tym 75 nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. I tak, do najliczniej występujących nieprawidłowości należało nieprzestrzeganie zasad rachunkowości - 162, błędna realizacja planu wydatków - 105, wewnętrznych zasad regulujących gospodarkę finansową - 68.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują na celowość przeprowadzania szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową i zamówienia publiczne, usprawnienia wewnętrznej kontroli oraz zwiększanie nadzoru powiatów nad gospodarką DPS, w szczególności poprzez coroczną kontrolę 5% wydatków (art. 127 ustawy o finansach publicznych).

Z inicjatywy NIK i KR RIO w 2004 r. przeprowadzono kontrolę **gospodarki finansowej gospodarstw pomocniczych**. Celem kontroli była ocena funkcjonowania tych gospodarstw w zakresie prawidłowości realizowanych przychodów i wydatków, prawidłowości ewidencji księgowej i rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych oraz prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa i budżetem jst.

W wyniku kontroli, w 25 gospodarstwach pomocniczych stwierdzono 49 naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Przedstawiono 69 wystąpień pokontrolnych, w których zawarto 548 wniosków zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Kierownicy 3 gospodarstw pomocniczych złożyli zastrzeżenia do wniosków, z których kolegia izb uwzględniły jedno zastrzeżenie, natomiast dwa oddaliły.

Stwierdzone nieprawidłowości w dużej mierze spowodowane były uchybieniami w zakresie rachunkowości. Braki precyzyjnego określenia, jak również niestosowanie w praktyce wszystkich unormowań organizacyjnych powodowały zakłócenia w przepływie informacji wewnątrz jednostek oraz objawiały się nierzetelnym opracowaniem finansowej dokumentacji źródłowej. Brak było właściwej kontroli dokumentacji finansowej w zakresie sprawdzania jej poprawności formalnej i zgodności ze stanem faktycznym. Widoczna była również potrzeba zwiększenia nadzoru ze strony jednostek budżetowych - szczególnie nad realizacją planu finansowego po stronie wydatków.

Głównym problemem w funkcjonowaniu gospodarstw pomocniczych jest niespełnianie przez nie wymogu samofinansowania i pokrywanie deficytu z dotacji budżetowych. Kierownicy macierzystych jednostek budżetowych nie korzystali z upoważnienia do likwidacji nierentownych gospodarstw. Wątpliwości budzi brak określenia zasad prowadzenia i finansowania inwestycji na rzecz i przez gospodarstwa pomocnicze. Z uwagi na brak regulacji prawnych dotyczących gospodarstw pomocniczych jst, zdaniem izb należy stosować rozwiązania analogiczne do opracowanych dla jednostek państwowych.

Zgodnie z art. 9a urio izby **kontrolują** pod względem rachunkowym i formalnym **kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jst oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej**. Ponadto, izby kontrolują sprawozdania z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych.

W 2004 r. Izby skontrolowały 101 911 sprawozdań z wykonania budżetów jst w tym 11 575 stanowiły sprawozdania skorygowane (11,4% ogólnej liczby sprawozdań) na

¹⁰ Uchwała Nr 3/2004 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie przyjęcia planu kontroli koordynowanej w 2004 r.

wnioski izb, MF oraz z własnej inicjatywy jst. Nieprawidłowości stwierdzone przez izby polegały m. in. na: wykazywaniu danych w zakresie planu niezgodnych z uchwałami oraz zarządzeniami organów jst, braku zgodności z danymi o wykonaniu dochodów z tytułu subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym, wykazywanymi przez dysponentów, braku lub wykazaniu błędnej wysokości skutków polityki podatkowej (nieprawidłowe obniżenia stawek, pozaustawowe zwolnienia oraz ulgi, odroczenia i umorzenia), braku lub nieprawidłowym wykazywaniu danych o zaangażowaniu środków obciążających plan finansowy wydatków lub na wykazywaniu zobowiązań wymagalnych w niewłaściwych kwotach.

W 2004 r. wpłynęło do izb 5 216 wniosków o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, z czego 107 wniosków (5% ogólnej kwoty wniosków) stanowiły korekty. W związku ze zmianą przepisów o dochodach jst i likwidacją części rekompensującej subwencji ogólnej, liczba skontrolowanych wniosków zmniejszyła się o 68,2%. Pozostałe wnioski dotyczyły głównie rozliczenia za 2003 r.

Izby na podstawie sprawozdań zbiorczych otrzymywanych z jst sporządzają **kwartalne sprawozdania w zakresie państwowego długu publicznego** oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych, dla których jst są organem założycielskim lub nadzorującym i przekazują je do Departamentu Długu Publicznego¹¹ w MF.

W 2004 do rio wpłynęło 9 052 sprawozdań o stanie zobowiązań i 9 067 sprawozdań o stanie należności tych podmiotów. W wyniku kontroli formalnej i rachunkowej wskazano konieczność korekt nieprawidłowości polegających m. in. na: błędnym zaliczeniu wierzycieli i dłużników do wyodrębnionych w sprawozdaniach grup podmiotowych lub sporządzaniu sprawozdań dla jednostek nie posiadających osobowości prawnej (np. dla gminnych i powiatowych funduszy celowych). W ogólnej liczbie skontrolowanych około 2% stanowiły sprawozdania korygujące. Zgodnie z regulacjami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej izby zbierały **sprawozdania jst o udzielanej pomocy publicznej oraz o zaległościach przedsiębiorstw we wpłatach świadczeń** (za poszczególne kwartały i rok) na rzecz sektora finansów publicznych. Sprawozdania te były przekazywane do UOKiK oraz MF (Departament Finansów Gospodarki Narodowej).

Na podstawie art. 229 pkt 1 kpa, izby są organami właściwymi do rozpatrywania **skarg dotyczących zadań lub działalności organów stanowiących jst** z zakresu spraw finansowych. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwy organ, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 kpa).

W 2004 r. do rio wpłynęło 470 pism i skarg z czego 166 dotyczyło działalności organów stanowiących, 304 dotyczyły działalności organów wykonawczych jst bądź samorządowych jednostek organizacyjnych. W 123 pismach zawierających skargi na działalność organów stanowiących skarżący formułowali wnioski o unieważnienie uchwał podjętych przez te organy. Zgłaszane zarzuty dotyczyły m. in. naruszenia trybu podejmowania uchwał (błędy proceduralne w głosowaniu, niedotrzymanie terminu przekazywania materiałów na sesję) - 4 przypadki, określenia zasad i wysokości dotacji - 10 przypadków, określenia stawek podatków i opłat lokalnych - 31 przypadków, procedur absolutoryjnych - 8, budżetu i jego zmian - 55, procedur uchwalania budżetu - 2, zaciągania zobowiązań, podejmowania

¹¹ Obecnie Departament Zobowiązań i Należności.

nowych zadań inwestycyjnych, przekazywania mienia ruchomego i innych - 13. Kolegia w większości przypadków nie stwierdziły naruszenia prawa, jednak 6 uchwał zostało przez kolegia izb unieważnionych, w 1 przypadku organ stanowiący doprowadził do zgodności uchwały z prawem w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego, a w 2 przypadkach kolegia izb zaskarżyły uchwały do WSA.

W 43 skargach na działalność organów stanowiących nie zawierających wniosku o unieważnienie uchwały, przedmiotem skarg było: nie zapewnienie przez gminę środków na świadczenia z ubezpieczenia zdrowotnego nauczycielom korzystającym z opieki zdrowotnej, tryb przygotowania i przeprowadzania obrad sesji rady, ograniczanie przychodów środka specjalnego w związku z ustaleniem stref płatnego parkowania itp.

Skargi na działalność organów wykonawczych jst, to w 277 przypadkach skargi na działalność wójtów, burmistrzów i prezydentów 23 - na działalność zarządów powiatów i 4 - na działalność marszałków województw. Zgodnie z art. 231 kpa, skargi te zostały przekazane do rozpatrzenia właściwym organom, a jednocześnie informacje w nich zawarte wykorzystane były w trakcie kontroli finansów jst.

Stosownie do art. 10 urio, prezes izby przekazuje informacje o stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych organem dokonującym podziału tych środków.

Informacje przekazane w 2004 r. dotyczyły 120 jednostek, w tym m. in. 46 gmin, w których zaniżono informacje o skutkach obniżenia górnych stawek podatków na kwotę 2 228 741 zł i zawyżono te skutki na kwotę 1 119 895 zł. W 36 gminach zaniżono skutki udzielonych przez gminy zwolnień, ulg odroczeń i umorzeń na kwotę 4 054 621 zł i zawyżono te skutki na kwotę 1 150 991 zł. Ponadto, w 14 gminach zawyżono utracone dochody na kwotę 207 046 zł i zawyżono na kwotę 31 405 zł we wnioskach o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień. Wykazane w sprawozdaniach zaniżenia kwot i we wnioskach ich zawyżenia powodowały otrzymanie przez gminy wyższej od należnej kwoty wyrównawczej części podstawowej lub części rekompensującej subwencji ogólnej.

Ponadto, w 2004 r. izby przekazały informacje o 2 przypadkach niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji celowych.

4. Działalność opiniodawcza

W oparciu o zapisy art. 19 urio, w izbach działają składy orzekające złożone z trzech członków kolegium, które wydają opinie w sprawach określonych w art. 13 urio. Od uchwał składów orzekających, w terminie 14 dni, przysługuje odwołanie do kolegium izby w pełnym składzie.

W 2004 r. składy orzekające wydały 21 610 opinii (o 4 712 więcej niż w 2003 r.) z tego: 17 653 (81,7%) pozytywne, 3 799 (17,6%) pozytywne z uwagami i 158 (0,7%) negatywne. W stosunku do 2003 r. wzrósł udział opinii pozytywnych z uwagami, nie zmienił się udział uchwał negatywnych, a zmniejszył - pozytywnych.

W przypadku opinii o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek (3 743 opinie, w tym 88 pozytywnych z uwagami i 9 negatywnych), składy orzekające wskazywały na: zagrożenie przekroczenia 60% granicy zadłużenia, brak w budżecie zaplanowanych wydatków na

zadania, na które miała być zaciągnięta pożyczka lub kredyt, zaplanowanie nierealnego wzrostu dochodów w latach spłaty kredytów lub pożyczek itp.

W opiniach o przedkładanych projektach budżetów jst wraz z informacjami o stanie mienia komunalnego (4 707 opinii, w tym 2 078 pozytywnych z uwagami i 47 negatywnych) podkreślono nieprawidłowości polegające na: braku określenia przeznaczenia nadwyżki budżetowej, braku wskazania źródeł sfinansowania deficytu, wadliwym wskazaniu kwoty deficytu, niewyodrębnieniu wydatków na programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (UE) oraz na innych uchybieniach, których skorygowanie zapewniało zgodność z prawem uchwalanych budżetów.

W opiniach dotyczących informacji o przebiegu wykonania budżetów za I półrocze 2004 r. (2 970 opinii, w tym 726 pozytywnych z uwagami i 17 negatywnych) oraz o sprawozdaniach z wykonania budżetu (2 980 opinii, w tym 640 pozytywnych z uwagami i 10 negatywnych) wskazano m. in. na: niezgodność przedłożonej informacji z uchwałą rady w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, wykonanie wydatków z tytułu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości niższej niż 75% odpisu rocznego, zaangażowanie wydatków ponad kwotę ustaloną w planie finansowym, brak wyjaśnień dotyczących stanu zadłużenia i jego przyczyn oraz o zaległościach podatkowych i o działaniach zmierzających do ich wyegzekwowania, wykonanie wydatków na rozwiązywanie problemów alkoholowych poniżej dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, wystąpienie wydatków związanych z zapłatą odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, wystąpienie zobowiązań wymagalnych, zaciąganie zobowiązań przez jednostki bez zmiany planu wydatków, finansowanie deficytu z subwencji oświatowej przekazanej na wydatki roku następnego oraz z kredytów krótkoterminowych, które winny być spłacone w roku ich zaciągnięcia.

W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozie kształtowania się długu publicznego (4 162 opinie, w tym 132 pozytywne z uwagami i 16 negatywnych) wskazano na: zawyżenie przychodów budżetu o kwotę kredytu krótkoterminowego, wskazanie źródła sfinansowania deficytu nadwyżką budżetową bądź wolnymi środkami nie wynikającymi z bilansu i sprawozdania NDS, niewykazanie w poziomie długu potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielenia poręczeń, przekroczenie 60% wskaźnika zadłużenia, brak uwzględnienia w kwocie długu zobowiązań wymagalnych.

W opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących w sprawie absolutorium (2 958 opinii, w tym 129 pozytywnych z uwagami i 41 negatywnych) podkreślano przede wszystkim formułowanie wniosków bez merytorycznej oceny wykonania budżetu bądź w oparciu o ocenę niejednoznaczną.

Od opinii składów orzekających w 2004 r. jst wniosły 29 odwołań do kolegium w pełnym składzie. Kolegia rozpatrzyły 28 odwołań z tego 8 odwołań zostało uwzględnionych, 19 - oddalonych, 1 pozostało bez rozstrzygnięcia, a 1 - bez rozpoznania.

5. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 10a urio, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości

wości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izby opracowują i przedstawiają raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.

W 2004 r. izby sporządziły 10 raportów, z czego 5 dotyczyło gmin wiejskich: Brzozie, Kolno, Stepnica, Szydłowiec, Żórawina, 3 gmin miejsko-wiejskich: Frombork, Otmuchów, Ruciane - Nida, jednej gminy miejskiej Dąbrowa Górnicza oraz Związku Komunalnego Gmin: Wieprz, Zator i Babice ds. budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektora. Przyczyną sporządzania raportów było: pogorszenie sytuacji finansowej i zagrożenie przekroczenia ustawowego wskaźnika zadłużenia, fałszowanie sprawozdań finansowych poprzez nie ujmowanie w nich zobowiązań wymagalnych (wobec ZUS), zagrożenie niewykonania ustawowych zadań oraz nieprawidłowości w gospodarce finansowej. Do sporządzonych raportów organy jst nie wniosły zastrzeżeń. Raporty zostały opublikowane w systemie teleinformatycznym rio.

6. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Działalność informacyjno-szkoleniowa izb, wynikająca z art. 1 ust. 4 urio, realizowana była przez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów i informatorów oraz bieżące udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów regulujących gospodarkę finansową jst.

W 2004 r. izby zorganizowały 254 szkolenia, z tego 202 samodzielnie i 52 wspólnie z innymi podmiotami. Uczestniczyło w nich 19 521 osób, w tym 16 134 w szkoleniach organizowanych samodzielnie przez rio.

Tematyka szkoleń dotyczyła takich zagadnień jak: procedura uchwalania budżetu, absolutorium komunalne, stosowanie prawa miejscowego, sprawozdawczość i klasyfikacja budżetowa, nieprawidłowości stwierdzone w toku przeprowadzonych przez izby kontroli gospodarki finansowej, a także szczególnie aktualnych w 2004 r. jak: system zamówień publicznych w świetle nowelizacji związanych z dostosowaniem do przepisów UE, udzielania dotacji na realizację zadań własnych w świetle przepisów ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, warunki dopuszczalności i tryb udzielania pomocy publicznej przez jst po przystąpieniu do UE, zarządzanie finansowe, prefinansowanie i kontrola zadań z funduszy strukturalnych UE, dochody gmin, powiatów i województw w świetle nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników rio oraz przedstawicieli ministerstw, urzędów centralnych, Banku Gospodarki Krajowej, izb skarbowych i innych instytucji związanych z gospodarką finansową jst. Działalność informacyjna prowadzona była w formie: działalności wydawniczej, udzielania pisemnych informacji i wyjaśnień, telefonicznych i bezpośrednich kontaktów z pracownikami samorządowymi oraz w formie informacji zamieszczonych na stronach internetowych.

Publikacje, zarówno izb jak i KR RIO, obejmowały: własne materiały, opracowania i analizy, wydawane przez poszczególne izby biuletyny, informatory lub zeszyty problemowe, wydawnictwa książkowe, w tym wydaną w języku angielskim informację o rio. Ponadto, pracownicy izb byli autorami materiałów publikowanych m. in. w dwumiesięczniku rio „Finanse Komunalne”, w pismach samorządu terytorialnego „Wspólnota”, i „Gazeta Samorządu i Administracji”, także w „Rachunkowość Budżetowa” i w wydawnictwach regionalnych. Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze rio kierowane były do kwartalnika samorządu terytorialnego „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

RIO, podobnie jak inne podmioty wykonujące zadania publiczne, zobligowane są do stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, że izby, zgodnie z warunkami i na zasadach określonych ww. ustawą mają obowiązek udostępniać każdemu informację publiczną. W tym celu, od 6 lipca 2003 r. utworzono urzędowy publikator teleinformatyczny - BIP, na stronach którego rio udostępniały i publikowały informacje dotyczące realizacji wykonywanych zadań i sprawozdań z działalności izb.

W 2004 r., zgodnie z przepisami ustawy, izby udostępniły na wniosek 42 osób fizycznych oraz 13 organów i jednostek organizacyjnych (m.in. MF, MEN, NBP, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) i Federacji Sportu) informacje w zakresie: przeprowadzonych kontroli, zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, orzeczeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wykonania budżetów przez jst z uwzględnieniem jego różnych aspektów. W 2004 r. tylko w jednym przypadku wydano odmowną decyzję o udostępnieniu informacji dotyczącej zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w części dotyczącej adresów osób wskazanych w zawiadomieniu.

7. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Izby, poza zadaniami określonymi w ustawach, na potrzeby różnych organów i instytucji wykonywały analizy i tematyczne opracowania dotyczące działalności samorządu terytorialnego. Dla Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego KR RIO przedstawiała stanowisko w sprawie skutków funkcjonowania udjst. Na potrzeby MF przygotowano 10 opracowań, analiz i opinii m. in.: opinię w sprawie umorzenia odsetek części długu rekompensującej subwencji ogólnej, o planowanych wydatkach na przewozy regionalne, dane dotyczące deficytu i długu jst za lata 2001 - 2004, o przyczynach wysokiego poziomu zobowiązań gmin, których wskaźnik zadłużenia przekracza 60%. Opracowane zostały również informacje dla Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (wydatki w dziale 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), dla NIK, NBP, PARPA, WFOŚiGW, GUS, Krajowego Biura Wyborczego, izb rolniczych, wojewodów i urzędów wojewódzkich, szkół wyższych, innych instytucji oraz dla posłów i senatorów.

8. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W 2004 r. do komisji orzekających działających przy rio wpłynęło łącznie 1 938 wniosków o ukaranie (1 806 złożonych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych, 75 - przez prezesów rio, 57 - przez NIK). Najliczniejsze wnioski dotyczyły m. in. naruszenia zasad i trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych (649), przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (310), wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową (219) i przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet (169).

Komisje orzekające wydały w 2004 r. łącznie 1 808 orzeczeń, w tym 1 415 o uznaniu winy obwinionych. Ukarano ogółem 576 osób, z tego: karą upomnienia - 462 osoby, karą nagany - 113 osób i karą pieniężną - 1 osobę. Ponadto, 839 osób uznano winnymi i odstąpiono od wymierzenia kary a 393 osoby uniewinniono.

Od orzeczeń komisji orzekających przy rio wniesionych zostało 99 odwołań do Głównej Komisji Orzekającej (GKO) przy MF, z tego 25 - przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych i 74 - przez obwinionych. Do 31 grudnia 2004 r. GKO rozpatrzyła 58 odwołań, z tego 9 orzeczeń utrzymała w mocy, 20 przekazała do ponownego rozpatrzenia, 13 obwinionych uniewinniła, w 3 przypadkach odstąpiła od wymierzenia kary, wobec 1 obwinionego umorzyła postępowanie, wobec 1 obwinionego wymierzyła karę upomnienia a 11 odwołań pozostało bez rozpoznania na skutek cofnięcia środka zaskarżenia przez Głównego Rzecznika.

Wobec jednego obwinionego zastosowano karę pieniężną w wysokości 1 000 zł. Ponadto, winni zostali obciążeni kosztami postępowania w łącznej wysokości 272 178 zł. Kary i koszty postępowania za pośrednictwem rachunków izb wpłacone były do budżetu państwa. W 2004 r. po wezwaniu do zapłaty wpłacone zostały należności z tytułu wymierzonych kar w kwocie 7 346 zł i kosztów postępowania w kwocie 249 111 zł. Wobec osób pozostających dłużnikami z wymienionych tytułów prowadzono postępowania egzekucyjne.

9. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

Ustawa budżetowa na 2004 r.¹² ustaliła plan dochodów budżetowych rio w wysokości 1 157 000 zł, które zostały zrealizowane w kwocie 1 586 236 zł (w 137,1%). Wykonane dochody w stosunku do 2003 r. wzrosły o 188,8%. Ponad 72% zrealizowanych dochodów stanowiły wpłaty do budżetu państwa 40% zaplanowanych przychodów środków specjalnych. Pozostałe wpłaty to: zwrot kosztów postępowania i kar orzeczonych przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i inne.

Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na 80 242 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 63 tys. zł, z przeznaczeniem na remont pomieszczeń Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Zaplanowane wydatki zostały zrealizowane w 100%, co zapewniało w stosunku do 2003 r. ich dynamikę równą 102,5% (99% w ujęciu realnym)¹³. W ogólnej kwocie zrealizowanych w 2004 r. wydatków - 65,2% stanowiły wynagrodzenia (64,9% w 2003 r.), pochodne od wynagrodzeń - 12,1% i podróże służbowe - 4,8%.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne stanowiły 2,1% wydatków (w 2003 r. - 2,2%) i przeznaczone były przede wszystkim zakup sprzętu, licencji na programy komputerowe, samochody oraz na roboty remontowo - modernizacyjne.

W 2004 r., na podstawie art. 4 urio 14 izb prowadziło gospodarkę finansową w ramach **środka specjalnego**, z którego finansowana była działalność szkoleniowa i informacyjna. Uzyskane z tego tytułu przychody wyniosły 3 187 tys. zł (3 503 tys. zł w 2003 r.), a poniesione wydatki 3 384 tys. zł (3 272 tys. zł w 2003 r.). Izby dokonały ze środka specjalnego wpłaty do budżetu państwa w wysokości 144 tys. zł (w 2003 r. 168 tys. zł).

¹² Ustawa budżetowa z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 167).

¹³ Wskaźnik inflacji 3,5%.

10. Zatrudnienie i płace

Według stanu na 31 grudnia 2004 r. w rio było zatrudnionych 1 348 pracowników mniej niż w 2003 r. o 7 osób. Największą grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. Z ogólnej liczby zatrudnionych 80,4% posiadało wykształcenie wyższe.

W 2004 r. z pracy odeszło 90 pracowników (w 2003 r. - 84, w 2002 r. - 116, w 2001 r. - 74, w 2000 r. - 134 i w 1999 r. - 233). Ponad 64% odchodzących stanowili inspektorzy wydziału kontroli i specjaliści wydziału informacji, analizy i szkoleń.

Duży odpływ pracowników wydziałów merytorycznych jst bardzo niepokojący. Zatrudnienie nowych pracowników wymaga ponoszenia ponownie kolejnych nakładów pracy niezbędnych dla właściwego przygotowania pracowników pełniących funkcje kontrolne i szkoleniowo-analityczne. Przyczynami zwolnień pracowników były najczęściej propozycje lepiej płatnej pracy otrzymywane z innych instytucji państwowych i samorządowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników rio w 2004 r. wyniosło 2 997 zł, w tym inspektorów i specjalistów - 2 537 zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w kraju wynoszącym 2 290 zł.

11. Rozwój infrastruktury informatycznej

Rok 2004 był szczególnie istotny w zakresie rozwoju infrastruktury teleinformatycznej (IT) zarówno dla KR RIO jak i każdej z izb. Działalność w tym obszarze przyniosła bardzo pozytywne efekty zarówno w zakresie sprzętu i oprogramowania jak i infrastruktury teleinformatycznej. Zrealizowano kilka projektów informatycznych, związanych z modernizacją i rozbudową istniejących systemów informatycznych. Najistotniejsze projekty, które realizowano w izbach lub przy ich aktywnym współudziale to:

- 1) informatyczny system sprawozdawczości budżetowej jst BudżetST II,
- 2) system ewidencji budżetów jst oraz analiz sprawozdawczości „Budżet PRO dla RIO”,
- 3) projekt PHARE 2002/000-580.01.09.05 „Zarządzanie finansami publicznymi”, komponent B,
- 4) wdrożenie internetowej poczty elektronicznej dla jst.

W związku ze stale zwiększającym się zakresem zadań wykonywanych z użyciem technologii informatycznych oraz wzrostem liczby projektów informatycznych wymagających współdziałania wszystkich izb pod koniec 2004 r. powołany został przy KR RIO Zespół do spraw koordynacji i rozwoju technologii informatycznych w rio. Funkcjonowanie tego zespołu pozostawiło jednak każdej z izb swobodę w zakresie rozwoju informatyzacji.

W 2004 r. dokonano zakupów urządzeń komputerowych w celu wymiany przestarzałych technicznie stacji roboczych i serwerów oraz zakupów komputerów przenośnych dla inspektorów kontroli.

12. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

KR RIO powstała na mocy art. 25a urio wprowadzonego nowelizacją z sierpnia 1997 r.¹⁴ Do jej zadań, zgodnie z art. 25a ust. 1 urio, należy: reprezentowanie izb wobec

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 113, poz. 734).

naczelnych i centralnych organów państwa, przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby, upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb, uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb, koordynowanie planów i programów kontroli, przedkładanie Sejmowi i Senatowi corocznie, w terminie do 30 czerwca sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jst.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi rio oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby (łącznie 32 osoby). Swoje ustawowe zadania Krajowa Rada realizuje w oparciu o regulamin, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów, regulaminy Komisji KR RIO oraz poprzez działania przewodniczącego Rady i jego zastępców, wybieranych spośród jej członków na dwuletnie kadencje. Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz Przewodniczący Rady. W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji: Legislacji i Orzecznictwa, Koordynacji Kontroli, Analiz Budżetowych, do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych, Szkoleń, Informacji i Promocji.

W 2004 r., się odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO - w miesiącach styczeń, maj, wrzesień i grudzień. W trakcie drugiego posiedzenia Krajowa Rada przyjęła *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*. KR RIO podjęła także uchwałę w sprawie możliwości korzystania przez rio ze środków bezzwrotnej pomocy UE oraz wyraziła stanowisko w sprawie uregulowań zawartych w art. 23 ust. 3 urlo a dotyczących ograniczeń w zatrudnianiu pracowników i członków kolegium przez jst. Na ostatnim, w 2004 r., posiedzeniu utworzony został Zespół ds. technologii informatycznych przy KR RIO. Na tym samym posiedzeniu omówiono też udział delegacji KR RIO i rio w V Kongresie EURORAI w Barcelonie. Z dniem 19 października 2004 r., Uchwałą Komitetu Zarządzającego EURORAI, KR RIO została włączona do grona członków tej organizacji a trzy rio: w Bydgoszczy, w Katowicach i w Szczecinie, otrzymały status członków stowarzyszonych.

KR RIO, na prośbę MF, opiniowała przedstawione projekty aktów prawnych, wnosząc uwagi m. in. do projektów rozporządzeń Ministra Finansów: 1) w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych, 2) zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej, 3) w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez NBP informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa.

Od początku działalności KR RIO ściśle współpracuje z MF, w szczególności z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych. Współpraca ta była szczególnie intensywna w 2004 r., w związku z przystąpieniem przez MF w 2003 r. do realizacji Umowy Bliźniaczej (Twinning Project) PL/IB/02/FI/03 w ramach projektu PHARE „Zarządzanie finansami publicznymi”. Ogólnym celem projektu (Komponent B) jest dostarczenie polskiej administracji publicznej, odpowiedzialnej za zarządzanie, nadzór i kontrolę środków publicznych, skutecznych i rzetelnych narzędzi do

sterowania i monitoringu systemu finansów publicznych, wypracowanych wspólnie z ekspertami francuskimi. KR RIO na prośbę MF wyznaczyła jednego przedstawiciela do Komitetu Sterującego projektem oraz trzech przedstawicieli do Grupy Roboczej. W ramach projektu planowane jest wdrożenie systemu informatycznego, który uzupełni gromadzone obecnie dane przez MF oraz rio oraz pozwoli na bieżącą analizę stanu finansów jst, w tym m. in. poziomu zadłużenia, prognozowanie skutków podejmowanych decyzji, symulowanie wyników zmian systemowych z wykorzystaniem nowoczesnych metod i narzędzi analitycznych poprawiających jakość i skracających czas uzyskiwania wyników. Dodatkowo, system zakłada wdrożenie modułu umożliwiającego analizę zagrożeń sytuacji finansowej jednostek samorządowych, m. in. na podstawie analizy przepływu strumieni środków finansowych w samorządzie.

Na mocy porozumienia pomiędzy KR RIO a NIK, w 2004 r. wszystkie izby przeprowadziły kontrole, których tematem było funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Celem kontroli była ocena działalności gospodarstw pomocniczych w zakresie: 1) prawidłowości realizowania przychodów i wydatków, w tym zwłaszcza w zakresie zgodności z planem finansowym i obowiązującymi przepisami oraz prawidłowości rozliczeń z tytułu świadczonych usług na rzecz jednostki macierzystej, 2) rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym oceny przyjętego systemu rachunkowości oraz poprawności sporządzanych dowodów księgowych i dokonywanych zapisów w księgach rachunkowych, 3) prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa oraz z budżetem jst, w tym z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku oraz zobowiązań podatkowych i składek do ZUS i PFRON, a także z tytułu realizowanych dochodów z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym.

13. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych

Rok 2004 był kolejnym rokiem budżetowym, który potwierdził sygnalizowane w latach ubiegłych, w Sprawozdaniach Krajowej Rady, problemy związane z funkcjonowaniem prawa samorządu terytorialnego, a dotyczące:

- 1) obowiązku publikowania uchwał budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu, opinii regionalnych izb obrachunkowych o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz opinii o prawidłowości prognozy kwoty długu (*por.: Sprawozdanie KR RIO z 2002 r. s. 53-54 oraz Sprawozdanie KR RIO z 2003 r. s. 62*);
- 2) kompetencji organów jst w zakresie opracowywania projektu budżetu oraz uchwalania budżetu i jego zmian (*por.: Sprawozdanie KR RIO z 2003 r. s. 58-59*);
- 3) postępowania nadzorczego, zwłaszcza wobec zmiany przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*por.: Sprawozdanie KR RIO z 2002 r. s. 56-57*);
- 4) wyrejestrowywania związków międzygminnych (*por.: Sprawozdanie KR RIO z 2003 r. s. 59-60*) oraz zadłużeniem tych związków (*por.: Sprawozdanie KR RIO z 2004 r. s. 63-64*);
- 5) reprezentacji rady gminy w postępowaniu przed organem nadzoru (*por.: Sprawozdanie KR RIO z 2004 r. s. 60-61*).

W tegorocznym *Sprawozdaniu ... za 2004 r.* zamieszczone zostały wnioski w sprawach:

- 1) absolutorium,
- 2) kredytów długoterminowych,
- 3) jednoznacznego ujmowanie w klasyfikacji budżetowej środków z UE.

Część II. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 roku

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

Ze względu na późny (29 listopada 2003 r.) termin opublikowania nowej ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵ (udjst) regulującej stronę dochodową budżetów jst w 2004 r., przesunięto do 15 grudnia 2003 r. ustawy termin opracowania i przedkładania organowi stanowiącemu i rio projektów budżetów jst na 2004 r. Mimo to w przedłużonym terminie zmieściło się tylko 53,4% jst.

Składy orzekające wydały 2 967 opinii o projektach budżetów jst (1 494 opinie pozytywne, 1 438 pozytywne z uwagami, i 35 negatywne). W opiniach pozytywnych z uwagami, wskazywano na nieprawidłowości, które winny być wyeliminowane przy opracowaniu budżetów jst. W porównaniu z ubiegłymi latami poprawiła się jakość sporządzanych projektów budżetu, na co wskazuje malejąca liczba opinii negatywnych i pozytywnych z uwagami.

Budżet jst powinien być uchwalany w roku poprzedzającym rok budżetowy. W 2004 r. jedynie 10,1% jst uchwaliło budżet przed końcem 2003 r. W wyniku niedotrzymania przez jst ostatecznego terminu uchwalenia budżetu (do 31 marca roku budżetowego) rio ustaliły budżety dla 2 gmin, 1 miasta, 1 powiatu i 2 związków międzygminnych.

Budżety jst ulegały w ciągu roku zmianom dokonywanym przez organ stanowiący lub wykonawczy, zgodnie z uprawnieniami ustawowymi lub upoważnieniami przekazanymi przez organ stanowiący. Przyczyny wprowadzonych zmian miały charakter zewnętrzny - związane były ze zmianą kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, lub środków otrzymywanych ze źródeł pozabudżetowych oraz z wprowadzeniem wydatków finansowych z przychodów zwrotnych (kredyty, pożyczki itp.), lub wewnętrzny - związany ze zmianą warunków realizacji budżetu i koniecznością dokonania przesunięć zapobiegających naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

2. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.

W 2004 r. zaczęła obowiązywać nowa udjst. Nowa regulacja prawna miała zwiększyć stopień decentralizacji dysponowania środkami publicznymi, umocnić samodzielność ekonomiczną jst poprzez zwiększenie w ich dochodach udziałów dochodów własnych, zwiększyć zainteresowanie rozwojem własnego obszaru oraz ułatwić jst absorpcję środków unijnych.

Dla realizacji założeń przyjętych w nowej udjst zwiększono udziały jst w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych: w gminach z 5% do 6,71%, w powiatach wystąpił po raz pierwszy w wysokości 1,4% i w województwach z 0,5% do 15,9% oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych: w gminach z 27,6% do 39,34% (w 2004 r. do 35,72%), w powiatach z 1% do 10,25% (w 2004 r. do 8,42%) i w województwach z 1,5% do 1,6%. W gminach wzrost udziału w podatku dochodowym okupiony został rezygnacją z rekompensaty skutków ustawowych i ulg w podatkach stanowiących dochód gmin, przekazywanej dotąd w postaci części rekompensującej subwencji ogólnej. We wszystkich

¹⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 1966.

stopniach samorządu terytorialnego wprowadzono ponadto pewne zmiany w sposobie finansowania niektórych zadań, rezygnując z przekazywania na ich realizację dotacji celowych, na rzecz finansowania ich z dochodów własnych. Zasadnicze zmiany wprowadzono także w sposobie naliczania przysługującej jst subwencji ogólnej. Niezmienna pozostała jej część oświatowa, zlikwidowano natomiast część rekompensującą dla gmin i drogową dla powiatów i województw, które zastąpione zostały zwiększonym udziałem w podatku dochodowym. Po zmianach, subwencja ogólna obok części oświatowej zawiera część wyrównawczą i równoważącą dla gmin i powiatów oraz wyrównawczą i regionalną dla województw. Część wyrównawcza dla wszystkich stopni jst składa się z kwoty podstawowej, w której konstrukcję wmontowano mechanizm wyrównujący różnice w poziomie dochodów podatkowych oraz z kwoty uzupełniającej, w której uwzględniono zróżnicowanie wskaźnika bezrobocia w powiatach i różnice w liczbie mieszkańców dla województw. Część równoważąca dla gmin i powiatów w 2004 r. winna częściowo zrekompensować ujemne skutki zmian zasad finansowania niektórych zadań tych jednostek. Część regionalną subwencji ogólnej, przewidzianą dla województw, podzielono na cztery składniki uwzględniające różnice w obciążeniu województw bezrobociem, zróżnicowanie gęstości dróg, różnice w poziomie wytwarzanego produktu krajowego brutto oraz skutki zmian zasad finansowania niektórych zadań.

Nowa ustawa przewidziała utworzenie w 2004 r. znacznych rezerw, z których - po uzupełnieniu o wpłaty bogatszych gmin, powiatów i województw, wypłacane były kwoty uzupełniające subwencji ogólnej. Silne uzależnienie poziomu dochodów jst od stopnia rozwoju gospodarczego własnego terenu (poprzez zwiększenie udziału w podatku dochodowym) zaostrzyło różnice w poziomie osiąganych przez jst dochodów, co zmuszało do wzmocnienia mechanizmu wyrównawczego, jednak dążenie do uwzględnienia w nim wielu czynników określających różnice w warunkach działania jst spowodowało, że opracowany system wyrównawczy jest bardzo skomplikowany.

W pierwszym roku funkcjonowania nowej udjst, jednostki te zrealizowały dochody w kwocie 91 503 977 tys. zł i wydatki - 91 389 085 tys. zł. Po raz pierwszy od 1999 r. kwota uzyskanych przez jst dochodów była wyższa od wydatków. Kwotę tę stanowiła wygospodarowana nadwyżka w wysokości 114 892 tys. zł (0,1% w stosunku do zrealizowanych dochodów). Mimo zrealizowanej nadwyżki, kwota wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst wzrosła do wysokości 19 104 730 tys. zł, jednak tempo wzrostu zadłużenia było wolniejsze niż w latach wcześniejszych (wzrost w stosunku do 2003 r. o 10,6%). W wyniku szybszego tempa wzrostu dochodów obniżyła się relacja zobowiązań jst do ich dochodów z 21,8% w 2003 r. do 20,9%. Udział zobowiązań jst w ogólnej kwocie długu publicznego państwa obniżył się z 4,3% w 2002 r. i 4,1% w 2003 r. do 3,6%. Należy zauważyć, że zadłużenie całego sektora samorządowego obok zobowiązań jst obejmuje również zadłużenie jednostek posiadających osobowość prawną, dla których jst są organem założycielskim lub nadzorującym. Kwota tego zadłużenia w 2004 r. wyniosła 5 373 872 tys. zł, co podwyższa relację zobowiązań jst do dochodów z 20,9% do 26,8% oraz udział całego sektora samorządowego w państwowym długu publicznym do 4,3%.

Dochody budżetowe jst w stosunku do 2003 r. wzrosły o 15,6%, co zapewniało realny wzrost o 12,1%. Skutki działania nowej udjst najwyraźniej wpłynęły na dynamikę dochodów powiatów i województw samorządowych. W stosunku do 2003 r. najsilniej wzrosły dochody województw (o 52,7% nominalnie i o 49,2% realnie), a w najmniejszym stopniu gmin

(o 11,8% nominalnie i o 8,3% realnie). Na ogólną dynamikę dochodów jst w 2004 r. decydujący wpływ wywarł wzrost dochodów własnych (przeciętnie o 36,6% - od 14,0% w gminach do 2,5-krotnego wzrostu w powiatach i 5,7-krotnego w województwach). Kwoty dotacji celowych wzrosły o 1,2% (w gminach o 33,6%, ze względu na zlecenie tym jednostkom nowego zadania - wypłaty świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych), a subwencji ogólnej zmalały o 1,3%, chociaż zwiększył się w stosunku do 2003 r. poziom części oświatowej subwencji.

Wysoka dynamika dochodów jst wpłynęła na wzrost poziomu dochodów jst z 2 072 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. do 2 397 zł w 2004 r. Przyjęty w nowej ustawie sposób kształtowania dochodów jst wpłynął na zaostrzenie różnic w poziomie dochodów osiąganych przez poszczególne jst. W 2003 r. jst „najbogatszego” województwa mazowieckiego osiągnęły przeciętnie dochody wyższe o 19,6% od dochodów jst najmniej zamożnego województwa lubelskiego. W 2004 r. różnica ta urosła do 35,2%, a dla dochodów własnych do 139%. Częścią dochodów niwelujących różnice zamożności jst była subwencja ogólna. Zróżnicowanie przestrzenne poziomu dochodów wykazuje dużą stabilność utrzymującą się od 1999 r. Przez cały ten okres te same województwa (poza warmińsko-mazurskim) osiągały dochody wyższe od przeciętnego dla jst kraju.

Wynikiem regulacji zawartych w nowej udjst, było zwiększenie się w dochodach jst udziału dochodów własnych z 43,5% do 51,5%, przy czym najsilniejszy wzrost nastąpił w powiatach (z 11,3% w 2003 r. do 24,9% w 2004 r.) i województwach samorządowych (z 15,9% do 59,1%). W gminach wzrost udziału dochodów własnych był niewielki (z 47,3% do 48,2%), czyli nie zmienił się wyraźniej zakres samodzielności ekonomicznej jednostek, które dotąd najswobodniej gospodarowały swoimi dochodami.

Wydatki zrealizowane przez jst w 2004 r. wzrosły w stosunku do 2003 r. o 12,9% w ujęciu nominalnym, realnie o 9,4%. Uzyskany przez jst wzrost dochodów wykorzystany został przede wszystkim na zwiększenie wydatków inwestycyjnych (o 20,5%), a w mniejszym stopniu - na wzrost wydatków bieżących (o 11,4%). Tempo wzrostu wydatków poszczególnych stopni samorządu silnie powiązane było ze wzrostem dochodów. Jedynie w województwach dochody wzrosły o 52,7% a wydatki tylko o 24,5%, w czym wydatki inwestycyjne zaledwie o 9,3%, a wydatki bieżące o 31,3%. Osiągnięta w 2004 r. poprawa sytuacji finansowej jst w umiarkowanym stopniu posłużyła podwyższeniu wynagrodzeń (wzrost o 6,1%). Nie zwiększyły się też znacząco kwoty obsługi długu (o 3,8%), co przy rosnącej kwocie zadłużenia należy przypisać niskim stopom procentowym.

Tempo wzrostu ogólnej kwoty wydatków budżetowych jst poszczególnych województw w 2004 r. było dosyć wyrównane, natomiast bardzo wyraźne zróżnicowanie wykazywało tempo **wydatków inwestycyjnych**, (od 41,2% w województwie opolskim do 5,8% w województwie podkarpackim). Przyspieszenie tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych postąpiło przede wszystkim w jst województw silniej rozwiniętych, ale wykazywały je również jst niektórych województw o niskim poziomie dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wzrost zróżnicowania poziomu dochodów jst można traktować jako zamierzony efekt nowej udjst, w której przewidziano mocniejsze powiązanie poziomu dochodów jst ze stopniem rozwoju ich terenu. Warunkiem skutecznego oddziaływania na ten rozwój jest rozbudowa infrastruktury, jeśli więc jst mniej zamożnych województw chcą prowadzić politykę przewyższania zaniegłości, muszą koncentrować swoje wysiłki na działalności inwestycyjnej i przeznaczać na nią szczególnie wysoką część dochodów. Wolne

tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych jst niektórych słabiej rozwiniętych województw oraz niski poziom tych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca (72% średniej krajowej w jst województw kujawsko-pomorskiego i 86% - w jst województwa lubelskiego) mogą sygnalizować, że zbyt duże zróżnicowanie dochodów jst stawia im trudne do przezwyciężenia bariery finansowe. W większości jednak przypadków dążenie do zniwelowania różnic rozwojowych realizowane jest z powodzeniem, na co wskazuje poziom realizowanych przez jst wydatków inwestycyjnych szeregu słabiej rozwiniętych województw (109% średniej krajowej w jst województwa świętokrzyskiego i 107% - w jst województwa podlaskiego).

Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych zwiększył się w stosunku do 2003 r. z 15,2% do 16,2% i mieścił się w granicach od 10,1% w powiatach do 28,8% w województwach samorządowych, jednak w jednostkach żadnego stopnia samorządu nie osiągnął wielkości udziału z 1999 r.

Samorządowe wydatki inwestycyjne w 49,8% realizowane były przez gminy, w 30,3% - przez miasta na prawach powiatu, w tym w 6,5% - przez m. st. Warszawę, w 8,5% przez powiaty i w 11,4% - przez województwa samorządowe. Wydatki te koncentrowały się w transporcie (34,9% wydatków inwestycyjnych jst i udział ten systematycznie rośnie), w gospodarce komunalnej (17,7%), w oświacie i wychowaniu oraz w edukacyjnej opiece wychowawczej (12,8%) i w rolnictwie i łowiectwie (10,8%).

Działy, w których realizowana była największa część wydatków budżetowych (łącznie majątkowych i bieżących) to Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza (39,5% wydatków budżetowych jst), Pomoc społeczna (13,7%), Transport i łączność (12,7%) oraz Administracja publiczna (9,9%).

Szczególny rodzaj wydatków jst stanowiły wydatki za zadania finansowane ze środków unijnych i innych źródeł zagranicznych. Dochody (840 634 tys. zł)¹⁶ z tych źródeł w 2004 r. stanowiły 0,9% ogólnej kwoty dochodów jst, natomiast wydatki, które zostały lub zostaną z nich sfinansowane stanowiły 1,5% ogólnej kwoty wydatków budżetowych jst (od 0,7% w powiatach do 6,8% w województwach samorządowych). Kwota zrealizowanych w 2004 r. dochodów z bezzwrotnych źródeł zagranicznych o 38,8% była niższa od kwoty wydatków (1 373 995 tys. zł¹⁷), co wiązało się z przyjętymi zasadami przekazywania bezzwrotnych środków zagranicznych po zrealizowaniu większości zadań finansowanych z tych środków. Część zadań objętych programami finansowanymi z bezzwrotnych środków zagranicznych została więc przejściowo sfinansowana środkami pochodzącymi ze dochodów własnych lub przychodów, które zostaną zwrócone z funduszy zagranicznych w roku następnym.

W kwocie uzyskanych środków unijnych i innych zagranicznych 85% stanowiły środki przeznaczone na inwestycje, w związku z tym ich wpływ na działalność inwestycyjną był o wiele bardziej widoczny od wpływu na ogólny stan finansów jst. Ze środków unijnych

¹⁶ Z uwagi na przyjętą metodę liczenia, dane o środkach pomocowych będących w dyspozycji jst w 2004 r. różnią się od danych z Ministerstwa Finansów. Ministerstwo Finansów podało wszystkie kierowane do jst dochody związane z realizacją zadań współfinansowanych ze środków pomocowych. W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów z tytułu środków unijnych i innych zagranicznych uwzględnia tylko paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych. Pominięte zostały paragrafy z końcówkami 2, 4, 6 i 9, które oznaczają dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych. Tę samą zasadę przyjęto w analizie wydatków, których paragrafy oznaczone czwartą cyfrą 2, 4, 6 i 9 określają również dofinansowanie z dochodów i przychodów jst.

¹⁷ Zob. przypis nr 16.

i innych zagranicznych jst sfinansowały 7,9% wydatków inwestycyjnych, w tym gminy - 7,5%, miasta na prawach powiatu - 7,6%, powiaty - 5,1% i województwa - 16,7%.

Łącznie, jst w 2004 r. zrealizowały dochody wyższe od wydatków i wygospodarowały nadwyżkę (0,1% w stosunku do dochodów), jednak tylko 44,7% jst zakończyło rok nadwyżką a 55,3% - deficytem. Relacja nadwyżki wygospodarowanej przez jst „nadwyżkowe” stanowiła 6,6% w relacji do ich dochodów, (w województwach 18%), natomiast deficyt jst, które zakończyły rok 2004 deficytem w relacji do ich dochodów stanowił 5,8%. Przeciętnie na jednostkę „nadwyżkową” przypadło 2 294,3 tys. zł (w 2003 r. - 837,5 tys. zł), natomiast przeciętna kwota deficytu wyniosła 1 782,7 tys. zł (w 2003 r. - 1 662,9 tys. zł).

Zobowiązania jst wliczone do długu publicznego wyniosły 19 104 730 tys. zł i były o 10,6% wyższe od zadłużenia jst w 2003 r. Mimo to relacja zadłużenia do dochodów jst obniżyła się z 21,8% do 20,9% i wyniosła w gminach 18,7%, w m. st. Warszawie - 36,7%, w pozostałych miastach na prawach powiatu - 28,4%, w powiatach - 11,9% i w województwach - 8,1%. Zróżnicowany był też stopień zadłużenia jst poszczególnych województw od 11,8% w województwie świętokrzyskim do 27,1% w małopolskim. W granicach zadłużenia nie przekraczającego 20% w relacji do dochodów mieściło się 61,5% gmin, 37,5% miast na prawach powiatu, 80,3% powiatów i 87,5% województw, natomiast w 67 gminach i 2 miastach na prawach powiatu wskaźnik zadłużenia wyższy był od 50%, w tym w 16 gminach przekroczył ustawową granicę 60%.

Coraz bardziej realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansowego jst staje się zadłużenie utworzonych lub nadzorowanych przez jst jednostek posiadających osobowość prawną (SPZOZ, instytucje kultury, fundusze celowe). Ze względu na pogarszającą się sytuację finansową tych jednostek (głównie SPZOZ) oraz ciężący na jst obowiązek sfinansowania ich zobowiązań w przypadku ich przekształcenia lub likwidacji, należy zwrócić uwagę na wielkość zobowiązań tych podmiotów, która łącznie z zobowiązaniami własnymi jst podniosłaby wskaźnik zadłużenia wszystkich jst do 26,8% w relacji do dochodów, w tym gmin - do 19,1%, miast na prawach powiatu - do 31,8%, powiatów - do 29,2% i województw - do 43,3%. Podkreślić przy tym wypada, że 89,1% zadłużenia SPZOZ stanowią zobowiązania wymagalne.

3. Wykonanie budżetów przez gminy

Na realizację budżetów gmin obok nowej udjst w 2004 r. wpływ wywierały również zmiany przepisów skutkujące rozszerzeniem zakresu zadań gmin, finansowanych przede wszystkim z dotacji celowych. W wyniku zmiany w ustawie o systemie oświaty¹⁸ gminy otrzymują środki z budżetu państwa w formie dotacji celowej, przeznaczone na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników. Począwszy od 2004 r. jst otrzymują dotacje na dofinansowanie zadań w dziedzinie kultury, objętych mecenatem państwa¹⁹. Na mocy ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 - 2005 lokali

¹⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 145, poz. 1532).

¹⁹ Rozporządzenie RM z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie zakresu i zadań objętych mecenatem państwa wykonywanych przez samorządowe instytucje filmowe i instytucje kultury oraz udzielania dotacji na te zadania (Dz. U. Nr 144, poz.1518).

socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych²⁰ gminy otrzymują środki na pokrycie kosztów związanych z budową, przebudową i remontem budynków z przeznaczeniem na lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Ustawa o świadczeniach rodzinnych²¹ nałożyła na gminy nowe zadania z zakresu administracji rządowej związane z wypłacaniem zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych.

W efekcie tych zmian **dochody** zrealizowane przez gminy w 2004 r. wyniosły 40 308 530 tys. zł i wyższe były od uzyskanych w 2003 r. o 11,8% (realnie o 8,3%). Dostyc wyrównane było tempo wzrostu poszczególnych typów gmin (od 11,4% w gminach miejskich do 12,2% w gminach miejsko-wiejskich). Rozszerzenie zakresu zadań zleconych i własnych finansowych lub dofinansowanych z dotacji celowych przyczyniło się do najsilniejszego wzrostu kwoty uzyskanych przez gminy dotacji (o 33,7%). Mimo zwiększonego udziału gmin w podatku dochodowym, dochody własne gmin wzrosły tylko o 14,0%, a ich udział w ogólnej kwocie dochodów budżetowych zwiększył się z 47,3% w 2003 r. do 48,2% w 2004 r.

Dochody gmin w 2004 r. zasilane były środkami unijnymi i innymi zagranicznymi środkami, na które składały się środki z funduszy przedakcesyjnych SAPARD, PHARE, ISPA oraz środki Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) i pięciu sektorowych programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Spośród gmin, gminy wiejskie były beneficjentami 59,2% uzyskanych z wymienionych źródeł środków, gminy miejsko-wiejskie 30,8% tych środków a gminy miejskie 10%.

Zmiana udjst w niewielkim stopniu wpłynęła na wzrost samodzielności ekonomicznej gmin a pogłębiła różnice w strukturze dochodów gmin miejskich i wiejskich. W 2003 r. udział dochodów własnych w strukturze dochodów gmin miejskich sięgał 59,0%, a wiejskich 39,7%. W roku 2004 różnice te rozszerzyły się do 61,6% w miastach i 39,6% w gminach wiejskich. Przyczyną tych różnic był 22,3% udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w dochodach gmin miejskich i tylko 9,9% ich udział w dochodach gmin wiejskich.

W 2004 r. dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca gmin wyniosły 1 591 zł (1 562 zł w miastach, 1 559 zł w gminach miejsko-wiejskich i 1 633 zł w gminach wiejskich). W wyniku silniejszego powiązania poziomu dochodów gmin ze stopniem rozwoju własnego terenu, zwiększyło się zróżnicowanie poziomu dochodów wewnątrz poszczególnych typów gmin. W 2003 r. najbogatsza gmina miejska osiągnęła w przeliczeniu na jednego mieszkańca 314% poziomu dochodów²² uzyskanych przez miasto o najniższych dochodach. W gminach wiejskich rozpiętość dochodów była większa - najbogatsza gmina osiągnęła 661% poziomu dochodów²³ gminy najbiedniejszej. W 2004 r. wskaźniki te wzrosły dla miast - do 430% i dla gmin wiejskich do 770%²⁴. Zmniejszyło się natomiast zróżnicowanie poziomu dochodów gmin miejsko-wiejskich. W 2003 r. poziom dochodów

²⁰ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 – 2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533).

²¹ Ustawa z dnia 29 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).

²² Bez uwzględnienia w 2003 r. gminy miejskiej Krynica Morska.

²³ Bez uwzględnienia w 2003 r. gminy wiejskiej Kleszczów.

²⁴ Bez gminy wiejskiej Kleszczów.

gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieścił się w granicach od 927 zł do 6 124 zł²⁵, a w 2004 r. - od 1 057 zł do 8 135 zł (bez gminy Kleszczów, w której poziom dochodów w 2004 r. sięgał 35 935 zł).

W ramach przysługujących gminom uprawnień zrezygnowały one z 10,3% dochodów własnych obniżając stawki dochodów z podatków i opłat samorządowych oraz stosując pozaustawowe zwolnienia i ulgi, odroczenia oraz umorzenia należności z tego tytułu. Gminy miejskie pozbawiły się w ten sposób 7,9% dochodów własnych, a gminy wiejskie - 11,6%, co związane było z dążeniem tych gmin do uatrakcyjnienia swojego terenu dla potencjalnych inwestorów oraz było wynikiem uwzględnienia sytuacji finansowej jednostek działających na ich terenie. Najwyższe skutki finansowe prowadzonej przez gminy polityki podatkowej wystąpiły w województwach lubelskim i warmińsko-mazurskim.

Wydatki gmin w 2004 r. (40 941 777 tys. zł) były o 11,9% wyższe od zrealizowanych w 2003 r. (o 8,4% w wyrażeniu realnym). Wydatki inwestycyjne wzrosły o 19,6% a bieżące - o 10,3% (w tym wynagrodzenia i pochodne - o 4,9% a wydatki na obsługę długu obniżyły się o 2,5%). Wydatki inwestycyjne najbardziej wzrosły w miastach (o 21,2%), wolniej natomiast w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (o 19,4%), chociaż gminy wiejskie na realizację zadań inwestycyjnych przeznaczają większą część swoich wydatków (20,9%) niż gminy o charakterze miejskim (14,5%).

Udział wydatków przeznaczanych przez gminy na inwestycje był znaczny - od braku jakichkolwiek inwestycji do przeznaczenia 64,5% wydatków na cele inwestycyjne. Około 65% wydatków inwestycyjnych gminy w 2004 r. przeznaczyły na infrastrukturę wodociągową i sanitacyjną wsi, inwestycje drogowe oraz wydatki związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska.

Wydatki budżetowe gmin (łącznie bieżące i majątkowe) koncentrowały się w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza (44% wydatków), w pomocy społecznej i pozostałych zadaniach z zakresu polityki społecznej (13,9%) i w administracji publicznej (11,6%). Ze względu na przejęte przez gminy nowe zadania w 2004 r. wydatki na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej wzrosły w stosunku do 2003 r. o 41,1%. Wydatkami na cele oświatowo-wychowawcze w największym stopniu obciążone są gminy wiejskie.

W 2004 r. 43,2% ogółu gmin wygospodarowało **nadwyżkę budżetową**, natomiast 56,8% zamknęło rok **deficytem**. W stosunku do 2003 r. nie zmienił się udział gmin „deficytowych” jednak kwota deficytu przypadającego na jedną gminę „deficytową” zwiększyła się z 934,4 tys. zł w 2003 r. do 1 216,2 tys. zł. Wzrosła też przeciętna kwota nadwyżki z 690,1 tys. zł do 990,4 tys. zł, co wskazuje na nasilenie się zróżnicowania sytuacji finansowej gmin.

Deficyt w 59,7% pokryty był przychodami w formie kredytów i pożyczek, przy tym w gminach wiejskich ważnym źródłem były nadwyżki z lat ubiegłych (26,3% przychodów; w miastach - 9,0%), a w gminach miejskich - wolne środki (26,2%, w gminach wiejskich - 16,6%). Poszczególne typy gmin różniły się także strukturą rozchodów. W gminach miejskich 87,0% rozchodów stanowią spłaty kredytów i pożyczek, a w wiejskich - 62,1%, natomiast 36,2% ich rozchodów stanowią środki składane na lokatach bankowych.

²⁵ Bez gminy miejskiej Krynica Morska i gminy wiejskiej Kleszczów.

Zobowiązania gmin na koniec 2004 r. wyniosły 7 551 936 tys. zł, co oznaczało zwiększenie w stosunku do 2003 r. o 14,1%. Przeciętna relacja zobowiązań do dochodów gmin zwiększyła się z 18,4% w 2003 r. do 18,7% i była zróżnicowana dla poszczególnych typów gmin. W miastach wyniosła 20,2%, w gminach miejsko-wiejskich 20,7% i w gminach wiejskich 16,5%. W przedziale jednostek o wskaźniku zadłużenia nie przekraczającym 20% w relacji do dochodów w 2003 r. mieściło się 66,8% gmin, a w 2004 r. - 61,4%, natomiast wysoki stopień zadłużenia (powyżej 50%) wykazywało w 2003 r. 3,1% gmin, a w 2004 - 2,8%. W 2004 r. w szesnastu gminach kwota zobowiązań przekroczyła 60% ich dochodów (w 2003 r. - 17). W dwóch gminach na koniec 2004 r. pozostały zobowiązania z tytułu kredytów zaciągniętych w związku z umowami na sfinansowanie inwestycji środkami funduszu strukturalnego w ramach ZPORR. Bez tych kredytów zadłużenie gmin nie przekraczało 60% zrealizowanych przez nie w 2004 r. dochodów (w jednej gminie stopień zadłużenia wynosi 55,6%, w drugiej 45,6%).

Większość gmin (9), których zobowiązania na koniec 2004 r. stanowiły ponad 60% wykonanych w tym roku dochodów, realizowała zadania z udziałem środków przedakcesyjnych w ramach Programu SAPARD i zaciągała kredyty i pożyczki „pomostowe”. Przekroczenia ustawowego limitu zadłużenia wynikają z braku refundacji poniesionych kosztów w 2004 r. i przesunięć rozliczeń finansowych na rok następny.

W pozostałych gminach przyczyny wysokiego stopnia zadłużenia są przejawem ich trudnej sytuacji finansowej. Zadłużenie to niejednokrotnie skutkuje utratą płynności finansowej z powodów: zawyżania planowanych dochodów w uchwałach budżetowych, wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych, w tym wobec ZUS, fałszowania sprawozdań finansowych, zaciągania zobowiązań finansowych ponad realne możliwości ich spłaty, niskiego wykonania planu dochodów, zaciągnięcia zobowiązań na realizację inwestycji jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy o finansach publicznych

4. Wykonanie budżetu przez m. st. Warszawa

M. st. Warszawa, w *Sprawozdaniu ...*, wydzielone zostało z miast na prawach powiatu ze względu na konieczność zapewnienia porównywalności z danymi z lat 1999 - 2002 oraz ze względu na specyfikę miasta. Polega ona na łączeniu przez m. st. Warszawę zadań wynikających z ustawy o samorządzie gminnym²⁶ i powiatowym²⁷ z zadaniami wynikającymi z jego stołecznego charakteru (związanymi z zapewnieniem warunków funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa, zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych, konsularnych i organizacji międzynarodowych, przyjmowania delegacji zagranicznych, funkcjonowania urzędzeń infrastrukturalnych mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta). Ostatnia zmiana ustroju, ustanawiając m. st. Warszawę miastem na prawach powiatu, wprowadziła jednocześnie obowiązek utworzenia jednostek pomocniczych - dzielnic, w związku z tym uchwała budżetowa miasta zawiera obligatoryjnie załączniki dla poszczególnych dzielnic, w oparciu o które realizują one gospodarkę finansową.

Zrealizowane w 2004 r. **dochody** miasta wynosiły 5 983 350 tys. zł i były wyższe od uzyskanych w 2003 r. o 23,1%, przy czym najsilniej - o 36,9% wzrosły dochody własne. Subwencja ogólna uzyskana w 2004 r. obniżyła się o 21,6%, przy czym wzrosła (o 2,0%)

²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

część oświatowa subwencji, zmalały natomiast pozostałe jej części, które pełnią funkcję mechanizmu wyrównującego. Szczególnie szybki wzrost dochodów własnych m. st. Warszawy związany jest ze zmianą udjst, która podwyższyła udziały jst w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Dochody z tego tytułu wzrosły w stosunku do 2003 r. o 67,5%, co podniosło ich udział w ogólnej kwocie dochodów zrealizowanych przez miasto z 30,7% w 2003 r. do 41,8%, a udział dochodów własnych z 73,0% do 81,2%.

Wydatki budżetowe m. st. Warszawy w 2004 r. wzrosły o 22,7% w stosunku do 2003 r. i wyniosły 6 257 049 tys. zł. Wydatki majątkowe rosły w tempie zbliżonym do tempa wzrostu wydatków bieżących (odpowiednio 22,0% i 22,8%), mimo to - po załamaniu w latach 2002 i 2003 - nadal środki przeznaczane na inwestycje są znacznie niższe niż przed reformą ustroju miasta (wykonanie tych wydatków w 2004 r. stanowi 55,3% poziomu z 2002 r.). Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych miasta w 2002 r. wynosił 27,6%, w 2003 r. spadł do 15,9% i w 2004 r. kolejny raz obniżył się do 15,5% (wydatki inwestycyjne wzrastały nieco wolniej niż bieżące).

Ponad 30% wydatków ogółem m. st. Warszawy absorbują zadania związane z transportem i łącznością, a 24,5% - z oświatą i wychowaniem. Wydatki inwestycyjne w 64,5% miasto przeznaczyło na rozbudowę infrastruktury drogowej.

Realizacja budżetu m.st. Warszawy dała w 2004 r. **wynik ujemny**. Deficyt wyniósł 273 699 tys. zł i stanowił 4,6% w relacji do dochodów miasta. Zobowiązania miasta według stanu na koniec roku wyniosły 2 195 613 tys. zł (36,7% w relacji do dochodów). W 98,9% składały się na nie zaciągnięte kredyty i pożyczki. Zobowiązania wymagalne stanowiły 0,1% ogólnej kwoty zobowiązań, co świadczy o braku kłopotów płatniczych. Należności miasta (w 99,8% wymagalne) stanowiły kwotę 631 661 tys. zł (10,6% w relacji do dochodów).

5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu, jako szczególna kategoria gmin funkcjonują od 1 stycznia 1999 r., realizując zadania przypisane zarówno gminom jak i powiatom. W 2004 r. zrealizowane przez nie **dochody** wyniosły 25 770 424 tys. zł i były wyższe od osiągniętych w 2003 r. o 14,3% (10,8% w wyrażeniu realnym). Nie osiągnęte dotąd tempo wzrostu dochodów, miasta na prawach powiatu zawdzięczają 30,9% wzrostowi dochodów własnych, który wynikał ze zwiększenia udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych o 63,7%. Dzięki regulacjom nowej udjst (wzrostowi udziału powiatów i gmin w podatku dochodowym) zwiększył się udział dochodów własnych w strukturze dochodów miast na prawach powiatu z 52,7% w 2003 r. do 60,3%. Wpłynęła na to przede wszystkim nowa regulacja części „powiatowej” dochodów (wzrost udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych z 1,0% do 8,42% 2004 r. i wprowadzenie 1,4% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych), przypomnieć jednak należy, że miasta na prawach powiatu z reguły są silnymi ośrodkami gospodarczymi, w związku z tym zanotowały również silniejszy niż inne gminy wzrost udziału podatku dochodowego w części „gminnej”. Udział dotacji celowych obniżył się z 12,6% do 12,0%, a subwencji ogólnej z 34,7% do 27,7%.

Nominalny wzrost dochodów w 2004 r. osiągnęły wszystkie miasta na prawach powiatu, jednak tempo tego wzrostu było silnie zróżnicowane (od 33,6% w Rudzie Śląskiej do 0,6%

w Zamościu). W 2004 r. dochody na jednego mieszkańca wyniosły 2 310 zł dochodów budżetowych (w gminach 1 591 zł, a w powiatach - 492 zł). Najwyższy poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło miasto Sopot - 3 444 zł, a najniższy - Żory - 1 624 zł. W 2004 r. nie zmieniła się w stosunku do 2003 r. rozpiętość między miastami osiągającymi skrajne poziomy dochodów.

W 2004 r. **wydatki** miast na prawach powiatu wyniosły 25 879 688 tys. zł - o 12,1% więcej niż w 2003 r. i były o 109 264 tys. zł wyższe od dochodów. Znacznie bardziej od ogólnej kwoty wydatków wzrosły wydatki inwestycyjne - o 27,4%, natomiast wydatki bieżące zwiększyły się o 9,9%, w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi - o 5,5%, a wydatki na obsługę długu - o 0,9%. Wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych zapewniła wzrost udziału tych wydatków z 12,0% ogólnej kwoty wydatków w 2003 r. do 13,6% w 2004 r. W 1999 r. udział ten wynosił 17,2%. Osiągnięta w 2004 r. poprawa sytuacji dochodowej miast na prawach powiatu nie zapewniła więc wyjściowych (z 1999 r.) możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych. Wiąże się to z coraz silniejszym obciążeniem budżetów miast na prawach powiatu zadaniami, które finansowane są z wydatków bieżących. Zróżnicowanie udziału wydatków majątkowych (14,4% przeciętnie) mieści się w granicach od 3,0% do 35,6% (od 55 zł do 1 291 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca).

Wydatki miast na prawach powiatu w 40% przeznaczane były na realizację zadań oświatowych i edukacyjno-wychowawczych, w 13,7% na zadania z zakresu transportu i łączności i w 13,3% na pomoc społeczną i pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej. Wydatki o charakterze inwestycyjnym w 43,6% realizowane są w transporcie i łączności oraz w 20,3% w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska.

Chociaż **wyniki budżetów** miast na prawach powiatu w 2004 r. zamknęły się *per saldo* deficytem, to jego wysokość była prawie pięciokrotnie niższa niż w 2003 r. Rozpiętość uzyskanych wyników budżetowych zawierała się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 11,4% dochodów w Gdańsku do deficytu stanowiącego 18,9% uzyskanych dochodów w Słupsku.

Zobowiązania miast na prawach powiatu na koniec 2004 r. wyniosły 7 315 728 tys. zł, czyli 28,4% w relacji do zrealizowanych dochodów. Relacja ta w 2003 r. wyniosła 31,0%. Miasta na prawach powiatu są silnymi jednostkami samorządowymi osiągającymi 60,4% dochodów w formie dochodów własnych, mają więc duże realne możliwości zaciągania zobowiązań, które przyspieszają realizację podjętych inwestycji. Ich wskaźnik zadłużenia, chociaż przeciętnie wyższy niż w gminach (18,7%) i powiatach (11,9%), nie powinien stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego. W 2004 r. wskaźnik ten obniżył się w 65,6% miast na prawach powiatu i tylko w 6 spośród 64 przekroczył 40% w relacji do dochodów. Rozpiętość wskaźnika zadłużenia mieści się w granicach od 0,3% w Gliwicach do 54,3% w Krakowie. Zobowiązania wymagalne stanowią 1,3% ogólnej kwoty zobowiązań tych jednostek.

6. Wykonanie budżetów przez powiaty

Zmiany wynikające z nowej udjst związane były ze zmianą formy finansowania szeregu zadań realizowanych przez powiaty. Szereg zadań z zakresu pomocy społecznej²⁸, zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu²⁹, kultury fizycznej³⁰ i leśnictwa³¹ realizowanych przez powiaty do końca 2003 r. jako zadania z zakresu administracji rządowej, z początkiem 2004 r. zostało przekazanych powiatom jako zadania własne. Ponadto część zadań własnych, z zakresu pomocy społecznej oraz zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, które były dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa od 2004 r. musiała być finansowana z dochodów własnych. Zakres zadań realizowanych przez powiaty w 2004 r. poszerzony został o zadania dotyczące pomocy osobom, które otrzymały status uchodźcy i mają trudności w integracji ze środowiskiem.

Dochody zrealizowane przez powiaty w 2004 r. wyniosły 12 471 366 tys. zł i były wyższe o 26 664 tys. zł od wydatków budżetowych. Kwota dochodów wzrosła o 12,2% w stosunku do 2003 r. (o 8,7% realnie). Dochody własne powiatów wykazują znacznie szybszy wzrost niż innych stopni samorządu (o 36,6% przeciętnie w jst i o 147,2% w powiatach), co wynikało z niemalże dziewięciokrotnego wzrostu udziałów w podatku dochodowym. Dynamicznie wzrosły również dochody z majątku (o 20,7%) oraz dochody własne z pozostałych źródeł (o 61,9%). Zmiana sposobu finansowania części zadań własnych była przyczyną zmniejszenia się o 16,4% kwot dotacji uzyskiwanych przez powiaty.

W efekcie tych zmian zwiększył się udział dochodów własnych z 11,3% do 24,9% w ogólnej kwocie dochodów powiatów, chociaż nadal był on najniższy w zestawieniu z innymi stopniami samorządu terytorialnego (51,5% przeciętnie w jst). Udział dotacji zmniejszył się z 32,6% do 24,3% a subwencji ogólnej z 56,1% do 50,8%. Ponad 80% subwencji ogólnej przysługującej powiatom stanowiła część oświatowa. Struktura dochodów mimo zasadniczych zmian, jakie nastąpiły w 2004 r. wskazuje na najmniejszą swobodę jaką posiadały te jednostki, w stosunku do pozostałych kategorii jst, w podejmowaniu decyzji związanych z wyborem sposobu i zakresu realizowanych zadań.

W 2004 r. **wydatki** powiatów (12 444 702 tys. zł) były o 8,7% wyższe od zrealizowanych w 2003 r., przy wzroście dochodów o 12,2%. Wydatki inwestycyjne wzrosły o 24,9%, a bieżące - o 7,1%, w tym znacznie wyżej niż w jednostkach pozostałych stopni samorządu terytorialnego wzrosły płace - o 9,1%. Najbardziej - o 31,2% wzrosły wydatki na obsługę długu, jednak wydatki te nadal stanowią zaledwie 0,6% ogólnej kwoty wydatków powiatów. Udział wydatków inwestycyjnych zwiększył się z 8,8% w 2003 r. do 10,1%, nadal jednak był znacznie niższy niż w gminach i województwach. Chociaż powiaty realizowały przede wszystkim zadania bieżące, to gospodarowały one znacznym majątkiem trwałym, należącym do skarbu państwa realizując 25% uzyskiwanych z tego tytułu dochodów.

Podobnie jak w gminach, wydatki budżetowe powiatów wykorzystywane są przede wszystkim na finansowanie zadań oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych (44,3%) oraz

²⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.) - uchylona ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 145, poz. 1533).

²⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 z późn. zm.) - uchylona z dniem 1 maja 2004 r. ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 81, poz. 889 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm.).

zadań z zakresu pomocy społecznej i innych zadań wynikających z polityki społecznej (19,2%). Stosunkowo dużo - 12,1% powiaty przeznaczyły na utrzymanie administracji. Wydatki inwestycyjne w 45,1% związane były z infrastrukturą w transporcie (40,4% w 2003 r.), w 18,1% przeznaczane były na inwestycje w ochronie zdrowia (26,4% w 2003 r.) oraz w oświacie i wychowaniu - 12,7%.

W 2004 r. 54,1% powiatów wygoszparowało **nadwyżkę**, a 45,9% zamknęło budżet **deficytem** (w 2003 r. deficyt wystąpił w 78% powiatów). Przeciętna kwota nadwyżki wzrosła w zestawieniu z 2003 r. z 431,5 tys. zł do 1 425,3 tys. zł, natomiast przeciętna kwota deficytu nieco się obniżyła z 1 501,6 tys. zł do 1 497,5 tys. zł. Deficyt pokryty był przede wszystkim przychodami z kredytów i pożyczek, które stanowiły 74,1% ogólnej kwoty przychodów powiatów. W rozchodach obok spłaty kredytów i pożyczek (75,2%) stosunkowo dużo (12,2%) przeznaczano na pożyczki udzielone innym podmiotom - najczęściej nadzorowanym SPZOZ.

Kwota **zobowiązań** wliczanych do długu publicznego na koniec 2004 r. wyniosła 1 480 003 tys. zł i zwiększyła się w stosunku do 2003 r. o 20,8%. Relacja długu do zrealizowanych dochodów wzrosła z 11,0% do 11,9%, nadal jest jednak znacznie niższa niż przeciętnie we wszystkich jst (20,9%). Tylko w 10 powiatach wskaźnik zadłużenia przekroczył 40%. W ogólnej kwocie zobowiązań powiatów zaledwie 0,8% stanowią zobowiązania wymagalne.

7. Wykonanie budżetów przez województwa

Przewidziane w nowej udjst zwiększenie udziału województw samorządowych w podatku dochodowym od osób fizycznych z 1,5% do 1,6% oraz od osób prawnych z 0,5% do 15,9% w 2004 r. zmieniło w sposób zasadniczy sytuację finansową tych jednostek. Zmienił się również sposób finansowania niektórych zadań. Finansowane wcześniej dotacją z budżetu państwa zadania własne jak finansowanie ulgowych przejazdów w krajowych przewozach autobusowych, organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przejazdów pasażerskich, realizacja zadań określonych w ustawie o służbie medycyny pracy³² i w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu od 2004 r. winny być pokryte z dochodów własnych. Zadania realizowane przez województwa rozszerzone zostały o zadanie z zakresu administracji rządowej wynikające z zapisu ustawy o służbie zastępczej³³ oraz o świadczeniach rodzinnych.

Dochody budżetowe zrealizowane w 2004 r. przez województwa wyniosły 6 970 306 tys. zł, co zapewniało ich wzrost w stosunku do 2003 r. o 52,7% (realnie o 49,2%). Zaplanowane kwoty zrealizowano w 106,2%, z tym, że dochody z dotacji celowych zostały przekazane zaledwie w 77,0% kwot zaplanowanych w związku z umieszczeniem ich części w wykazie wydatków niewygasających budżetu państwa, a także z niepełnym wykonaniem dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i dotacji z funduszy celowych.

Na zwiększenie o połowę, w stosunku do 2003 r., dochodów województw składał się przede wszystkim bardzo dynamiczny wzrost dochodów własnych (o 468,5%), w tym ponad siedmiokrotne zwiększenie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych

³² Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1317).

³³ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217).

i prawnych. Wzrost poziomu dochodów własnych w poszczególnych województwach był bardzo zróżnicowany i mieścił się w przedziale od 162,9% w województwie podlaskim do 796,2% w mazowieckim. Dochody uzyskiwane w postaci dotacji obniżyły się o 33,1%, a subwencja ogólna - o 14,6%.

W efekcie różnic w kierunkach i tempie zmian poszczególnych składników dochodów województw, zmieniła się w sposób zasadniczy ich struktura. Udział dochodów własnych zwiększył się z 15,9% w 2003 r. do 59,1%, udział dotacji obniżył się z 51,0% do 22,4%, a subwencji ogólnej - z 33,1% do 18,5%. W dochodach województw wyjątkowo małą rolę odgrywa część oświatowa subwencji ogólnej (9,6% w 2003 r. i 6,6% w 2004 r. przy przeciętnej dla jst równej 27,4%). Pozostałe części subwencji ogólnej - wyrównawcza i regionalna - pełnią funkcję mechanizmu wyrównującego. Części wyrównawczej nie otrzymało województwo wielkopolskie, województwo mazowieckie otrzymało w kwocie nie znajdującej statystycznego odbicia w strukturze dochodów, a w pozostałych województwach udział tej części subwencji mieścił się w granicach od 3,8% w województwie pomorskim do 20,0% w województwie podlaskim. Część regionalną otrzymało 14 województw (bez łódzkiego i śląskiego), w województwach małopolskim i mazowieckim kwoty uzyskane z tego tytułu były nieznaczne, a w pozostałych województwach stanowiły od 2,0% dochodów w wielkopolskim do 19,3% w lubuskim.

Kwota dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeciętnie wyniosła w 2004 r. 183 zł i mieściła się w granicach od 125 zł w województwie łódzkim do 288 zł w mazowieckim. Dochody własne mieściły się w przedziale od 50 zł w województwie lubelskim do 259 zł w mazowieckim.

Wydatki zrealizowane w 2004 r. wyniosły 5 865 869 tys. zł i były o 1 104 437 tys. zł niższe od dochodów. W stosunku do 2003 r. wielkość wydatków zwiększyła się o 24,5% (dochody wzrosły o 52,7%). Przy tak znacznym wzroście dochodów wydatki inwestycyjne województw wzrosły tylko o 9,3% (przeciętnie w jst wydatki te wzrosły o 20,5%). Wydatki bieżące zrealizowane w 2004 r. były wyższe od poniesionych w 2003 r. o 31,2%, w tym płace - o 8,6%. W efekcie w strukturze wydatków województw udział wydatków inwestycyjnych obniżył się z 32,8% do 28,8%. Wydatki majątkowe stanowiły 29,7% wydatków, czyli około 1% wydatków wynosiły wydatki kapitałowe (wystąpiły one w 12 województwach) związane m. in. z objęciem udziałów w regionalnych funduszach poręczeń kredytowych i w spółkach jak: Koleje Mazowieckie, Kujawsko-Pomorska Sieć Informacyjna, Port Lotniczy w Bydgoszczy. Udział wydatków majątkowych mieścił się w granicach od 16,1% w województwie zachodniopomorskim, do 48,9% w województwie śląskim.

Najważniejszą część wydatków województw stanowią dotacje przekazywane na zadania realizowane przez własne zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz przez inne podmioty, którym zlecono realizację własnych zadań województw. Ich wielkość w stosunku do 2003 r. wzrosła o 55,6%. Szybko rosły również wydatki związane z obsługą długu (o 39,9%) i z tytułu udzielonych poręczeń (o 131,2%), jednak ich łączny udział w wydatkach województw nadal nie przekraczał 0,5%.

Nieco ponad 35% wydatków województw związanych było z realizacją zadań z zakresu transportu, 13,1% - z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego i 10,6% - z rolnictwem i łowiectwem. Zadania te pochłaniały zdecydowaną większość środków inwestycyjnych. W transporcie, obok budowy i modernizacji dróg i mostów realizowane były zakupy

kolejowych pojazdów szynowych. W ramach wydatków na rolnictwo realizowano budowę i modernizację podstawowych urządzeń melioracyjnych, regulację cieków wodnych, remonty zbiorników wodnych, odbudowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych. Inwestycje z zakresu kultury dotyczyły inwestycji w samorządowych instytucjach kultury oraz przejętych inwestycji centralnych, realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich.

Województwa zamknęły 2004 r. wysoką **nadwyżką**, która w relacji do dochodów sięgała 18,0%. Nadwyżkę osiągnęło 13 województw, natomiast w 3 województwach zrealizowano wydatki wyższe od dochodów, a relacja ich deficytu do dochodów wyniosła 1,7%. Deficyt pokryty został kredytami i pożyczkami oraz nadwyżkami z lat ubiegłych i wolnymi środkami.

Należności województw na koniec 2004 r. wyniosły 91 281 tys. zł, z czego 66,7% stanowiły należności wymagalne. **Zobowiązania województw** w kwocie 561 451 tys. zł w relacji do dochodów stanowiły 8,1%. Od 1999 r. po raz pierwszy w województwach zmniejszyła się kwota zobowiązań (o 12,6%). Takiego zmniejszenia nie odnotowały dotąd jednostki samorządu innych stopni. W ogólnej kwocie zobowiązań dominowały kredyty i pożyczki (75,5%). Zobowiązania wymagalne stanowiły 3,1% ogólnej kwoty zobowiązań.

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne

Związki międzygminne wykonywały zadania gmin – założycieli, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powoływane były dla realizacji przedsięwzięć wykraczających poza granice administracyjne jednej gminy. Regulacje prawne w zakresie funkcjonowania związków międzygminnych zawiera rozdział 7 ustawy o samorządzie gminnym.

W rejestrze związków międzygminnych prowadzonym przez ministra właściwego ds. administracji publicznej w końcu 2004 r. wpisane były 242 związki, z których 168 (69,4%) sporządziło sprawozdania budżetowe, czyli prowadziło gospodarkę środkami publicznymi.

Dochody zrealizowane przez związki w 2004 r. wyniosły 625 474 tys. zł i były wyższe 0,5% w stosunku do 2003 r. W ogólnej kwocie dochodów zwiększył się z 1,1% do 4,7% udział środków pozyskiwanych ze źródeł pozabudżetowych, zmniejszył się natomiast o ponad połowę udział dotacji z budżetu państwa na realizację inwestycji. Około 58% dochodów związków pochodziło ze sprzedaży usług oraz z wpływów z najmu i dzierżawy a 28,8% z opłat gmin. Ponad 70% dochodów związków międzygminnych realizowały związki województwa śląskiego, które głównie zajmują się komunikacją lokalną.

Wydatki zrealizowane przez związki w 2004 r. wyniosły 632 278 tys. zł, z czego 16,9% stanowiły wydatki majątkowe - niemalże wyłącznie inwestycyjne.

Zadania współfinansowania z bezzwrotnych środków zagranicznych (głównie unijnych) wykorzystano 16 związków z 11 województw. Kwota wydatków majątkowych współfinansowanych z tych środków wyniosła 44 943 tys. zł, co stanowiło 42,1% ogółu zrealizowanych wydatków majątkowych .

W 2004 r. związki zamknęły swoje budżety **deficytem** w kwocie 6 805 tys. zł. 94 związki zamknęły rok dodatnim wynikiem finansowym, 71 - ujemnym, a 3 związki zrealizowały budżet zrównoważony. Kredyty i pożyczki stanowiły tylko 45,6% przychodów z których sfinansowano deficyt, najwięcej, bo 46,8% stanowiły nadwyżki z lat ubiegłych oraz 7,6% - wolne środki.

Zobowiązania według stanu na 31 grudnia 2004 r. wyniosły 87 283 tys. zł - o 20% więcej niż w 2003 r. Zobowiązania wymagalne stanowiły 11,4% tej kwoty. Przeciętna relacja wliczonych do długu publicznego zobowiązań związków do ich dochodu wyniosła 14,0%, jednak w 19 związkach przekroczyła 60%. Związki międzygminne realizując najczęściej jedno lub kilka zadań przekazanych przez gminy, formalnie dysponują ograniczonymi możliwościami zaciągania zobowiązań ze względu na wielkość dochodów związanych z realizacją tego zadania. Jednak w przypadku, gdy gminy - członkowie związku, zobowiązują się do spłacania kredytów i pożyczek zaciągniętych na inwestycje realizowane przez związek, to 60% granica zadłużenia nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego związku.

Podobnie jak w 2003 r., w roku 2004 funkcjonował w kraju tylko jeden **związek powiatów** działający w województwie zachodniopomorskim i utworzony dla uruchomienia systemu informatycznego, ewidencjonującego grunty i budynki i dla utworzenia komputerowych ewidencyjnych baz danych. Dochody tego związku wyniosły 62 tys. zł, a wydatki - 74 tys. zł. Deficyt sfinansowany został nadwyżką z roku ubiegłego. Na koniec 2004 r. związek nie wykazywał żadnych zobowiązań.

Tabela 1. Ilość oraz struktura kontroli przeprowadzonych w 2004 r. z uwzględnieniem podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struk-tura %	liczba	struk-tura %	liczba	struk-tura %	liczba	struk-tura %	liczba	struk-tura %
Łącznie, z tego:	1 286	100,0	717	55,8	293	22,8	224	17,4	52	4,0
Województwa samorządowe	2	100,0	1	50,0	-	-	1	50,0	-	-
Powiaty ziemskie	68	100,0	55	80,9	1	1,5	12	17,6	-	-
Miasta na prawach powiatu	33	100,0	20	60,6	-	-	13	39,4	-	-
Gminy ogółem, w tym:	829	100,0	627	75,7	31	3,7	125	15,1	46	5,5
- miejskie	90	100,0	67	74,4	-	-	15	16,7	8	8,9
- miejsko-wiejskie	223	100,0	161	72,2	14	6,3	38	17,0	10	4,5
- wiejskie	516	100,0	399	77,4	17	3,3	72	13,9	28	5,4
Pozostałe podmioty, w tym:	354	100,0	14	3,9	261	73,8	73	20,6	6	1,7
- związki jst	21	100,0	14	66,6	6	28,6	-	-	1	4,8
- jednostki organizacyjne jst*	326	100,0	-	-	254	88,0	67	20,5	5	1,5

* Jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednoosobowe spółki prawa handlowego.

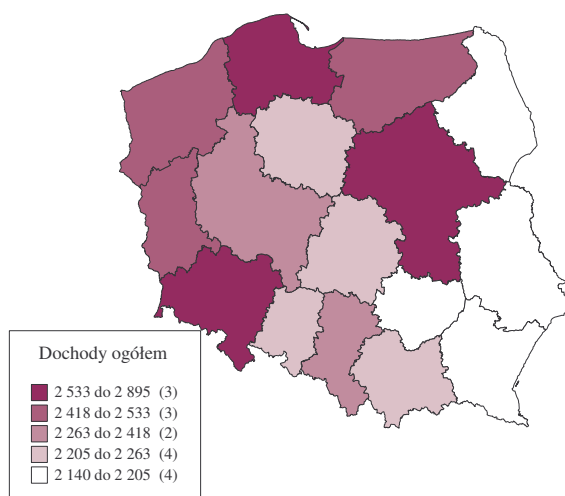
Tabela 2. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2004 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2003 r.	Ogółem w 2004 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	2 956	2 986	-	2 593	393	206	147	40	39	1
2	zmian budżetu	63 409	69 555	41 545	68 478	1 077	508	375	111	69	42
3	absolutorium dla zarządu:	2 946	2 929	-	2 885	44	10	1	33	-	33
	- w sprawie udzielenia	2 928	2 889	-	2 871	18	10	1	7	-	7
	- w sprawie nieudzielenia	18	40	-	14	26	-	-	26	-	26
4	procedury uchwalania budżetu	702	413	8	383	30	6	8	16	14	2
5	układu wykonawczego budżetu jst	8 228	6 886	6 886	6 728	158	96	27	21	10	11
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd	115	113	-	111	2	-	-	2	-	2
7	zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	5 566	7 095	19	6 859	236	41	61	134	23	111
8	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę	1 065	1 077	-	1 036	41	1	20	20	2	18
9	udzielania poręczeń majątkowych	377	360	34	327	33	1	2	30	1	29
10	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	530	744	21	682	62	2	21	38	20	18
11	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych	638	1 558	14	1 359	199	16	28	155	48	107
12	uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych	703	520	23	515	5	3	2	-	-	-
13	podatków i opłat lokalnych	18 066	15 424	-	14 275	1 149	178	152	805	615	190
14	pozostałe uchwały	7 830	11 219	3 623	11 028	191	53	38	100	39	61
	Ogółem	113 131	120 879	52 173	117 259	3 620 ¹⁾	1 121	882	1 505	880	625

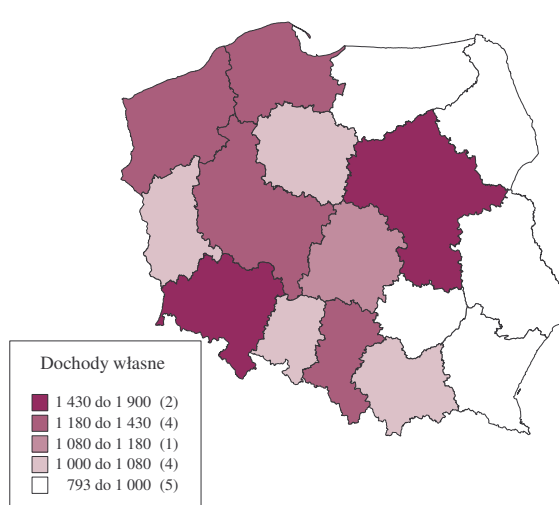
¹⁾ W tym 97 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2003 r., a zbadanych w 2004 r.; 15 uchwał z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności.

Rysunek 1. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2004 r. (w zł)

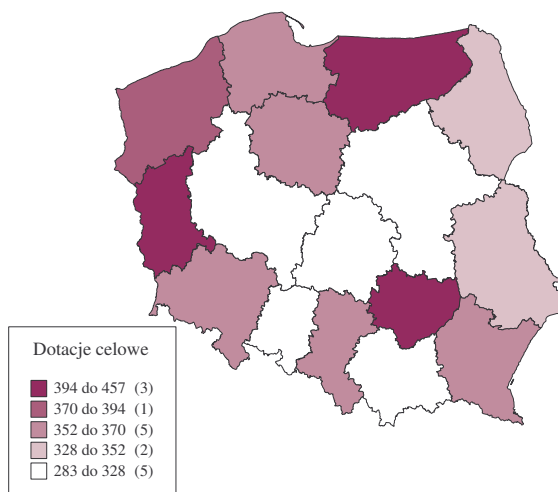
Dochody ogółem



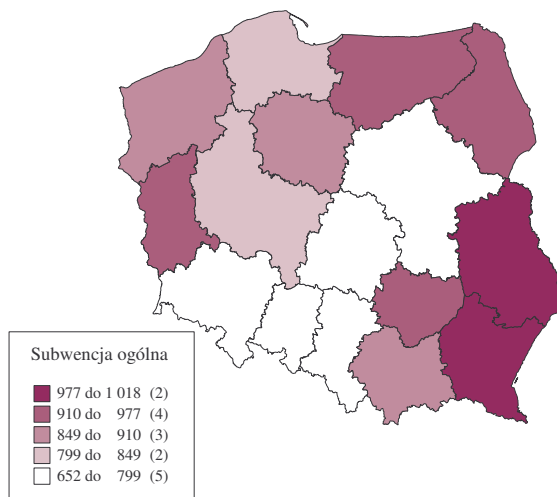
Dochody własne



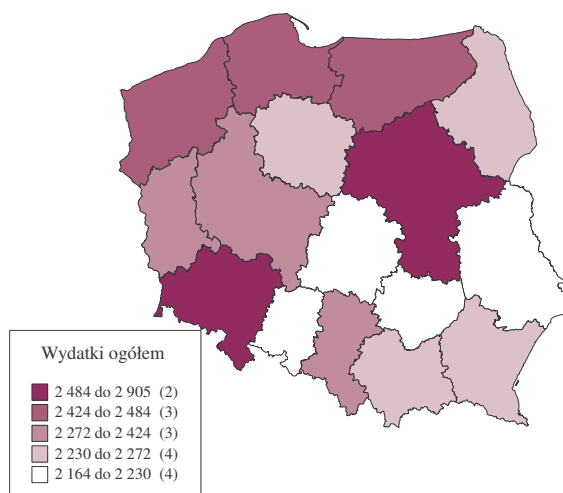
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Wydatki majątkowe

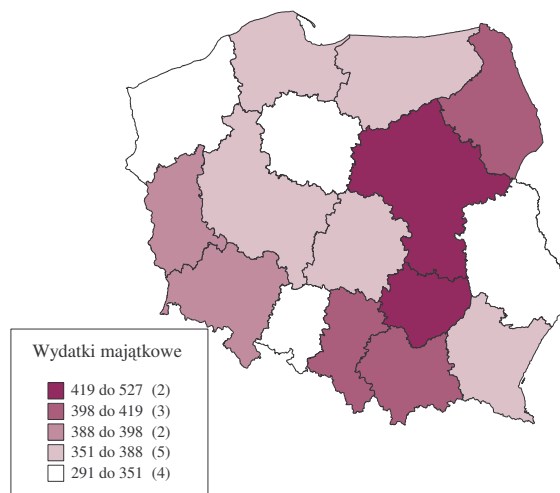


Tabela 3. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002 - 2004 (w mln zł)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2004		Wskaźnik dynamiki w %		
		2002	2003	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Budżet państwa								
1.	Dochody	143 538	152 111	154 553	156 281	106,0	102,7	101,1
2.	Wydatki	182 950	189 154	199 852	197 698	103,4	104,5	98,9
II. Zbiorczy budżet jst								
1.	Dochody	80 034	79 140	91 292	91 504	98,9	115,6	100,2
2.	Wydatki	83 182	80 954	96 571	91 387	97,3	112,9	94,6
3.	Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa (w %)	55,8	52,0	59,1	58,6	x	x	x
4.	Relacje wydatków jst do wydatków budżetu państwa (w %)	45,5	42,8	48,3	46,2	x	x	x
III. Budżet gmin								
1.	Dochody	34 546	36 046	40 702	40 309	104,3	111,8	99,0
2.	Wydatki	34 951	36 595	43 563	40 942	104,7	111,9	94,0
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	43,2	45,5	44,6	44,1	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	42,0	45,2	45,1	44,8	x	x	x
IV. Budżet m. st. Warszawy								
1.	Dochody	5 477	4 861	6 045	5 983	88,8	123,1	99,0
2.	Wydatki	6 338	5 101	6 666	6 257	80,5	122,7	93,9
3.	Dochody m. st. Warszawy do dochodów jst (w %)	6,8	6,1	6,6	6,5	x	x	x
4.	Wydatki m. st. Warszawy do wydatków jst (w %)	7,6	6,4	7,3	6,8	x	x	x
V. Budżety miast na prawach powiatu								
1.	Dochody	23 540	22 555	25 589	25 770	95,8	114,3	100,7
2.	Wydatki	24 899	23 095	27 046	25 880	92,8	112,1	95,7
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	29,4	28,5	28,0	28,2	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	29,9	28,5	28,0	28,3	x	x	x
VI. Budżety powiatów								
1.	Dochody	12 253	11 112	12 391	12 471	90,7	112,2	100,6
2.	Wydatki	12 652	11 450	12 807	12 445	90,5	108,7	97,2
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	15,3	14,0	13,6	13,6	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	15,2	14,1	13,3	13,6	x	x	x
VII. Budżety samorządów województwa								
1.	Dochody	4 218	4 566	6 565	6 970	108,3	152,7	106,2
2.	Wydatki	4 340	4 713	6 488	5 864	108,6	124,4	90,4
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	5,3	5,8	7,2	7,6	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	5,2	5,8	6,7	6,4	x	x	x

Tabela 4. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2004 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym:			Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe		Wydatki bieżące	
				udziały w podatku dochodowym	wplywy z podatków i opłat	z majątku				ogółem	w tym inwestycyjne	ogółem	w tym wynagrodzenia i pochodne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	gminy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
3	m. st. Warszawa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4	miasta na prawach powiatu	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5	powiaty	100	100	100	-	100	100	100	100	100	100	100	100
6	województwa samorządowe	100	100	100	-	100	100	100	100	100	100	100	100
7	Dolnośląskie, w tym:	106	116	97	118	222	105	91	105	100	100	106	98
8	gminy	108	130	112	132	235	116	79	107	103	101	108	93
9	miasta na prawach powiatu	114	131	111	102	242	84	90	112	123	128	111	98
10	powiaty	111	112	112	-	140	115	109	110	89	89	113	112
11	województwo samorządowe	91	93	93	-	13	77	103	94	69	71	104	97
12	Kujawsko-pomorskie, w tym:	94	83	80	95	81	108	106	93	73	72	97	102
13	gminy	100	89	83	98	71	118	109	99	76	76	104	103
14	miasta na prawach powiatu	93	85	91	95	77	106	104	93	72	72	96	106
15	powiaty	98	95	82	-	116	98	99	96	67	66	99	100
16	województwo samorządowe	88	72	72	-	90	99	126	90	86	80	92	92
17	Lubelskie, w tym:	89	64	59	74	48	100	122	90	85	86	92	101
18	gminy	92	71	67	74	49	95	118	92	89	89	93	99
19	miasta na prawach powiatu	92	76	81	83	52	110	120	92	73	77	95	115
20	powiaty	96	77	67	-	49	95	107	96	100	100	96	91
21	województwo samorządowe	81	47	47	-	56	99	172	100	91	94	103	129
22	Lubuskie, w tym:	101	87	76	99	96	126	111	101	99	99	102	102
23	gminy	104	107	93	108	146	130	94	105	97	97	106	97
24	miasta na prawach powiatu	93	80	88	90	45	113	113	93	89	89	93	97
25	powiaty	114	113	93	-	108	117	113	115	114	114	116	119
26	województwo samorządowe	117	75	72	-	68	135	229	124	134	128	120	134

ciąg dalszy tabeli 4. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym:			Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Wydanki ogółem	Wydanki majątkowe		Wydanki bieżące	
				udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat	z majątku				ogółem	w tym inwestycyjne	ogółem	w tym wynagrodzenia i pochodne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
27	Łódzkie, w tym:	92	92	84	97	94	95	91	92	88	90	93	93
28	gminy	98	102	97	107	100	92	94	96	99	100	95	97
29	miasta na prawach powiatu	94	97	95	86	89	109	79	96	89	93	97	83
30	powiaty	98	95	98	-	80	105	96	99	109	110	98	103
31	województwo samorządowe	69	67	67	-	49	46	100	66	46	48	74	90
32	Małopolskie, w tym:	92	84	82	83	85	91	105	95	102	99	94	98
33	gminy	95	83	91	74	70	91	110	96	96	97	96	101
34	miasta na prawach powiatu	103	104	104	108	94	99	103	110	131	122	106	104
35	powiaty	85	88	91	-	75	76	88	85	81	82	85	84
36	województwo samorządowe	82	78	72	-	427	101	69	85	106	95	76	80
37	Mazowieckie, w tym:	121	154	195	120	81	83	87	121	132	133	119	107
38	gminy	102	110	138	99	69	79	99	102	118	119	98	103
39	m. st. Warszawa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
40	miasta na prawach powiatu	106	96	100	124	49	120	121	113	174	174	103	120
41	powiaty	98	113	138	-	71	97	90	99	127	128	95	95
42	województwo samorządowe	158	240	248	-	19	46	33	137	90	89	156	101
43	Opolskie, w tym:	92	88	73	110	87	95	97	93	76	76	96	106
44	gminy	94	104	94	118	92	86	85	94	80	79	98	102
45	miasta na prawach powiatu	112	120	114	119	134	94	103	108	81	75	113	131
46	powiaty	97	96	95	-	106	105	93	97	55	53	102	101
47	województwo samorządowe	85	65	64	-	132	85	148	97	85	88	103	121
48	Podkarpackie, w tym:	91	66	59	72	54	105	124	93	97	99	92	104
49	gminy	94	76	76	73	58	98	116	95	97	97	95	102
50	miasta na prawach powiatu	104	78	78	94	56	127	151	107	96	99	109	126
51	powiaty	93	88	76	-	93	94	96	94	114	115	92	95
52	województwo samorządowe	90	57	55	-	125	116	162	99	107	109	96	121
53	Podlaskie, w tym:	91	71	63	81	49	96	117	93	105	107	91	94
54	gminy	94	78	67	88	63	92	113	93	99	100	92	99
55	miasta na prawach powiatu	91	75	77	75	30	103	121	97	117	121	94	90
56	powiaty	100	83	67	-	89	101	108	100	175	176	92	93
57	województwo samorządowe	79	54	52	-	68	74	164	94	76	77	101	120
58	Pomorskie, w tym:	106	111	99	103	216	103	99	104	97	97	105	103
59	gminy	107	105	94	106	129	122	105	108	106	107	109	106
60	miasta na prawach powiatu	111	128	116	102	261	84	86	105	97	97	106	101
61	powiaty	107	104	95	-	144	103	111	107	81	82	110	110
62	województwo samorządowe	94	101	95	-	285	95	73	94	99	97	92	86
63	Śląskie, w tym:	99	111	115	111	107	104	80	96	105	106	94	93
64	gminy	101	124	143	112	97	80	79	101	110	111	99	102
65	miasta na prawach powiatu	97	98	98	105	88	99	94	94	95	96	94	94
66	powiaty	89	111	143	-	83	92	77	87	82	83	88	86
67	województwo samorządowe	118	104	106	-	43	209	54	109	179	185	79	84
68	Świętokrzyskie, w tym:	92	69	64	81	45	116	116	93	107	109	90	99
69	gminy	95	83	83	85	56	104	107	96	111	112	93	97
70	miasta na prawach powiatu	92	82	93	91	39	110	107	90	68	69	94	107
71	powiaty	107	86	82	-	66	119	111	107	136	137	103	103
72	województwo samorządowe	85	48	49	-	16	137	140	91	127	130	75	80
73	Warmińsko-mazurskie, w tym:	101	81	67	85	102	133	119	103	96	97	105	109
74	gminy	103	92	78	92	136	133	106	103	83	83	107	103
75	miasta na prawach powiatu	104	97	99	82	66	130	107	106	122	124	103	110
76	powiaty	117	96	78	-	146	117	128	119	100	100	121	121
77	województwo samorządowe	97	57	55	-	96	150	164	117	138	142	108	129
78	Wielkopolskie, w tym:	97	98	100	107	61	87	102	97	93	91	98	98
79	gminy	100	102	108	109	77	92	99	99	97	96	99	98
80	miasta na prawach powiatu	108	115	131	118	40	83	103	108	102	93	109	99
81	powiaty	98	111	108	-	120	81	101	98	92	89	99	99
82	województwo samorządowe	88	106	106	-	56	76	43	86	80	80	89	90
83	Zachodniopomorskie, w tym:	101	96	77	110	134	115	104	102	85	85	105	100
84	gminy	113	123	90	129	194	134	95	113	109	110	113	96
85	miasta na prawach powiatu	88	87	92	86	79	86	91	89	59	58	94	93
86	powiaty	121	111	91	-	166	143	116	121	103	104	123	123
87	województwo samorządowe	82	57	56	-	75	56	195	90	49	50	108	127

Tabela 5. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2004 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %			kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym:	19 104 730	20,9	3 134 444	3,4	15 589 969	17,0	14 376 005	15,7	18 571	0,0	361 745	0,4	258 930	0,3
2	gminy	7 551 936	18,7	731 767	1,8	6 572 239	16,3	5 917 525	14,7	15 189	0,0	232 740	0,6	156 912	0,4
3	m. st. Warszawa	2 195 613	36,7	22 700	0,4	2 171 411	36,3	2 157 782	36,1	0	0,0	1 502	0,0	1 006	0,0
4	miasta na prawach powiatu	7 315 728	28,4	1 964 428	7,6	5 250 658	20,4	4 833 459	18,8	2 659	0,0	97 983	0,4	83 169	0,3
5	powiaty	1 480 003	11,9	295 550	2,4	1 171 463	9,4	1 066 815	8,6	715	0,0	12 275	0,1	8 172	0,1
6	województwa samorządowe	561 451	8,1	120 000	1,7	424 198	6,1	400 424	5,7	7	0,0	17 245	0,2	9 671	0,1
7	Dolnośląskie	1 972 469	26,8	371 415	5,0	1 556 950	21,2	1 522 414	20,7	70	0,0	44 035	0,6	27 196	0,4
3	Kujawsko-pomorskie	1 059 008	22,6	297 270	6,4	738 523	15,8	670 377	14,3	1 513	0,0	21 703	0,5	11 266	0,2
4	Lubelskie	779 041	16,6	223 700	4,8	541 688	11,6	440 187	9,4	295	0,0	13 358	0,3	8 784	0,2
5	Lubuskie	361 068	14,8	56 450	2,3	288 036	11,8	262 008	10,7	20	0,0	16 562	0,7	12 172	0,5
6	Łódzkie	1 274 786	22,3	43 400	0,8	1 185 955	20,7	1 038 804	18,1	0	0,0	45 431	0,8	43 507	0,8
7	Małopolskie	1 950 310	27,1	216 936	3,0	1 702 961	23,7	1 601 236	22,2	606	0,0	29 808	0,4	26 708	0,4
8	Mazowieckie	3 519 620	23,7	200 489	1,3	3 275 653	22,0	3 196 546	21,5	6 456	0,0	37 022	0,2	25 590	0,2
9	Opolskie	288 383	12,4	28 100	1,2	253 114	10,9	233 183	10,0	0	0,0	7 169	0,3	4 559	0,2
10	Podkarpackie	837 896	18,2	159 200	3,5	647 597	14,1	628 756	13,7	565	0,0	30 535	0,7	19 898	0,4
11	Podlaskie	514 935	19,7	25 000	1,0	480 268	18,4	434 127	16,6	1 547	0,1	8 120	0,3	6 261	0,2
12	Pomorskie	1 270 162	22,9	253 300	4,6	1 005 633	18,1	842 738	15,2	0	0,0	11 229	0,2	9 027	0,2
13	Śląskie	1 648 125	14,7	250 105	2,2	1 370 042	12,2	1 285 512	11,5	14	0,0	27 965	0,2	18 339	0,2
14	Świętokrzyskie	335 080	11,8	18 800	0,7	300 759	10,6	242 824	8,5	6 263	0,2	9 258	0,3	5 878	0,2
15	Warmińsko-mazurskie	750 795	21,6	71 182	2,1	652 560	18,8	623 657	18,0	826	0,0	26 228	0,8	15 455	0,4
16	Wielkopolskie	1 674 824	21,3	723 041	9,2	942 245	12,0	732 147	9,3	312	0,0	9 226	0,1	8 160	0,1
17	Zachodniopomorskie	868 226	21,1	196 057	4,8	647 987	15,8	621 489	15,1	85	0,0	24 098	0,6	16 128	0,4