

## 1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

### 1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Zasady opracowywania i uchwalania budżetu jst zawarte są w rozdziale 2 działu IV ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z zapisem art. 121 ustawy projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego zarząd jst przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania i organowi stanowiącemu jst najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Analizując terminy przedłożonych do regionalnych izb obrachunkowych projektów budżetów na rok 2002 zauważa się poprawę w stosunku do roku 2001. W 2000 roku 60% projektów budżetów wpłynęło po ustawowym terminie, w roku 2001 - 50,4%. Również w tym roku większe zdyscyplinowanie w terminowym przekazywaniu materiałów wykazały miasta na prawach powiatu - 81,5% (2000 - 74%) oraz samorzady województw - 81,3% (2000 - 70%). Terminowość przedkładania projektów budżetu na rok 2002 przedstawia poniższe zestawienie.

Terminy przedkładania do rio projektów budżetów na 2002 rok

Wyszczególnienie	Liczba projektów budżetów na 2002 r. przedłożonych do zaopiniowania				
	Ogółem	do 15.11.2001	%	po 15.11.2001	%
Gminy*	2 426	1 117	46,0	1 309	54,0
Miasta na prawach powiatu	65	53	81,5	12	18,5
Powiaty	310	204	65,8	106	34,2
Województwa	16	13	81,3	3	18,7
Związki międzygminne	145	83	57,2	62	42,8
<b>Razem</b>	<b>2 962</b>	<b>1 470</b>	<b>49,6</b>	<b>1 492</b>	<b>50,4</b>

\*W tym miasto stołeczne Warszawa

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wydają opinie do przedłożonych projektów budżetów. Ogółem izby wydały 2 961 opinii do projektów budżetu na rok 2002, z czego 1 594 to opinie pozytywne, 1 358 opinie pozytywne z uwagami, 9 opinii negatywnych. Zauważa się nieznaczny spadek opinii pozytywnych z uwagami na rzecz opinii pozytywnych. Opinie negatywne dotyczyły 8 gmin i 1 związku międzygminnego. Dane dotyczące opinii do projektów budżetów na rok 2002 przedstawiono poniżej.

Liczba i rodzaje wydanych opinii do projektów budżetu na 2002 rok

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	%	pozytywne z uwagami	%	negatywne	%
Gminy	2 426	1 245	51,3	1 173	48,7	8	0,3
Miasta na prawach powiatu	65	43	66,2	22	33,8	-	-
Powiaty	310	198	63,9	112	36,1	-	-
Województwa	16	11	68,8	5	31,2	-	-
Związki międzygminne *	144	97	67,4	46	31,9	1	0,7
<b>Razem</b>	<b>2 961</b>	<b>1 594</b>	<b>53,8</b>	<b>1 358</b>	<b>45,9</b>	<b>9</b>	<b>0,3</b>

\* W stosunku do jednego projektu budżetu związku międzygminnego skład orzekający odstąpił od wydania opinii, ponieważ w tym samym czasie wpłynęła uchwała budżetowa i kolegium przyjęło ją bez uwag.

Występujące w projektach budżetu nieprawidłowości wiążą się głównie z niedostosowaniem się jst do zapisu art. 124 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowe omówienie nieprawidłowości przedstawiono w **części I pkt 4.2. Sprawozdania....**

Zapis z art. 122 ustawy o finansach publicznych obliuguje organ stanowiący jst do uchwalenia budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego. Wskaźnik jst, które uchwały budżety do końca roku poprzedzającego rok budżetowy, czyli do 31 grudnia 2001 r., utrzymał się na poziomie roku 2000 i wyniósł 55,1%. Regionalne izby obrachunkowe w wyniku nie dotrzymania przez samorzady ustawowego terminu uchwalenia budżetu, zgodnie zapisem art. 123 ust. 3 ustawy finansach publicznych, ustaliły 7 budżetów (dla 5 gmin i 2 powiatów), co stanowi 0,2% ogólnej liczby jst. W roku 2001 sytuacja taka miała miejsce w 3 przypadkach, izby ustaliły budżety dla 1 gminy, 1 powiatu i 1 związku międzygminnego. Terminy uchwalania budżetów jst na 2002 r. prezentuje poniższe zestawienie.

Terminy uchwalania budżetów na 2002 rok

Wyszczególnienie	Ogółem	Liczba uchwalonych budżetów					
		do 31.12.2001	%	do 31.03.2002	%	liczba ustalonych budżetów przez rio	%
Gminy	2 427	1 346	55,5	1 076	44,3	5	0,2
Miasta na prawach powiatu	65	40	61,5	25	38,5	-	-
Powiaty	315	183	58,1	130	41,3	2	0,6
Województwa	16	10	62,5	6	37,5	-	-
Związki międzygminne	153	61	39,9	92	60,1	-	-
<b>Razem</b>	<b>2 976</b>	<b>1 640</b>	<b>55,1</b>	<b>1 329</b>	<b>44,7</b>	<b>7</b>	<b>0,2</b>

## **1.2. Uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian**

Uchwalanie budżetu zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województw należy do wyłącznej kompetencji odpowiednio rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa. W gminach, po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, kompetencje te przejął wójt, burmistrz, prezydent. W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmiany w uchwałach budżetowych. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiany budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień zarządu jst do dokonywania zmian w budżecie określa art. 128 ustawy o finansach publicznych. Jednostki w szczególności korzystają z upoważnienia umożliwiającego zarządowi dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków związanych z wprowadzeniem w trakcie roku budżetowego zmian kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa oraz budżetów innych jst. Większość, bo 92,7% (98,5% w roku 2001) organów stanowiących jst upoważniła zarząd do dokonywania zmian w planie

wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. W mniejszym zakresie stosowano upoważnienie do przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym - 35,0% (40% w 2001 r.). Ponad połowa (50,6%) organów stanowiących udzieliła zarządowi upoważnienia do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach (65% w roku 2001).

Obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają również organom stanowiącym wprowadzenie do uchwały budżetowej zwiększonych uprawnień dla zarządu do prowadzenia gospodarki finansowej. Z uprawnień tych w roku 2002 skorzystało 85,6% organów stanowiących. Najczęściej stosowanymi dodatkowymi upoważnieniami dla zarządu w roku 2002 były upoważnienia do:

- zaciągania długu i spłaty zobowiązań,
- udzielania pożyczek i poręczeń,
- samodzielnego zaciągania zobowiązań w zakresie remontów i inwestycji,
- zaciągania przez zarząd zobowiązań na wydatki określone wieloletnim programem inwestycyjnym.

Zmianę budżetu stanowią takie zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, subwencji oraz dotacji celowych. Zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne nie mające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków. Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie jest efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzeniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych czy też wprowadzeniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu i uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Polega to przede wszystkim na przenoszeniu środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Są to najczęściej dokonywane zmiany w budżetach jst.

### **1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych w 2002 roku**

Jst w bardzo szerokim zakresie korzystają z prawa dokonywania zmian budżetu i w budżecie. W roku 2002 liczba uchwał zmieniających budżet podjętych przez organy samorządowe łącznie wynosiła 60 621, tj. więcej niż w roku 2001 o 9,3%. Najwięcej zmian dokonano w budżetach gmin, bo 46 310, tj. 76,4% ogółem podjętych uchwał zmieniających, co wynika z liczby tych jednostek. Budżety powiatów zmieniano 9 250 uchwałami, co stanowi 15,3% wszystkich uchwał. Samorzady województw zmieniały budżety 848 razy, to jest 1,4% ogółu uchwał zmieniających. Uchwały zmieniające budżet w większości, bo w 60,5% podejmowane są przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik ten zmniejszył się w stosunku do roku 2001, w którym to wynosił około 63%.

Analizując rodzaje zmian dokonanych w budżetach dostrzega się tendencję z lat ubiegłych. Oznacza to, że również w roku 2002 najczęściej wprowadzane były korekty dotyczące zmian związanych z wielkością przyznawanych kwot dotacji celowych.

W mniejszym stopniu zmiany dotyczyły dochodów własnych, tj. z tytułu podatków i opłat lokalnych lub dochodów z majątku gminy.

Planowane dochody we wszystkich jst ogółem w roku 2002 wzrosły o 7,6%. Podobnie, jak w roku 2001, najwyższy wzrost dochodów odnotowano w dotacjach celowych. Świadczy to o niedoszacowaniu zadań finansowanych z dotacji celowych na etapie uchwalania budżetu przez dysponentów środków. Również fakt, że w dalszym ciągu głównymi źródłami finansowania zadań powiatów i samorządów województw są dotacje, ma wpływ na tak duży wzrost (o 24%) dochodów z tego tytułu. Potwierdzeniem, iż niewiele zmian wprowadzono w dochodach własnych jest ich wzrost w ciągu roku budżetowego o 4,8%. Oznacza to, iż dochody własne są planowane w uchwałach budżetowych realnie. Również w roku 2002 budżety jst zamknęły się *per saldo* ujemnym wynikiem. Planowany deficyt na etapie uchwalania budżetu wyniósł 4 962 720 tys. zł, w ciągu roku budżetowego wzrósł o 30,4%.

Samorządy znacznie częściej dokonują zmian po stronie wydatków. Spowodowane jest to koniecznością dostosowania planów do potrzeb wynikających z realizacji budżetu. Zmiany te w głównej mierze dotyczą przenoszenia planu wydatków między rozdziałami, paragrafami w ramach działu i nie powodują zmian wielkości budżetu. W 2002 roku plan wydatków wzrósł o 8,9%. Podobnie, jak w roku 2001, częściej zmieniano plan wydatków majątkowych, który wzrósł w skali roku o 19,2%. Biorąc pod uwagę wzrost deficytu budżetowego na przestrzeni roku o 30,4%, zwiększone wydatki majątkowe finansowane były głównie przychodami z tytułu pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji komunalnych. Wydatki bieżące wzrosły o 6,8%, co potwierdza, iż w wydatkach częściej dokonywane są przesunięcia planowanych wydatków między zadaniami. Zauważa się również, iż coraz częściej samorządy pokrywają wydatki bieżące przychodami zwrotnymi. Zmiany budżetów jst w 2002 roku prezentuje tabela.

Zmiany budżetów jst w 2002 roku

Wyszczególnienie	Plan budżetu w tys. zł		Struktura w %		% wzrostu 3:2
	początkowy	po zmianach	planowana	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
<b>Dochody ogółem</b> , z tego:	77 402 203	83 257 192	100	100	107,6
- dochody własne	34 521 086	36 193 958	44,6	43,5	104,8
- dotacje celowe	13 888 159	17 302 816	17,9	20,8	124,6
- subwencje	28 992 958	29 760 418	37,5	35,7	102,6
<b>Wydatki ogółem</b> , z tego:	82 364 923	89 726 141	100	100	108,9
- wydatki bieżące	68 433 561	73 115 164	83,1	81,5	106,8
- wydatki majątkowe	13 931 362	16 610 977	16,9	18,5	119,2
<b>Deficyt budżetu</b>	4 962 720	6 468 949	x	x	130,4

Organy stanowiące jst mogą podejmować uchwały w sprawie wydatków niewygasających. Możliwość taką dopuszcza art. 130 ustawy o finansach publicznych. Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem wydatków majątkowych oraz określa ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w wykazie. W roku 2002 samorządy podjęły łącznie 682 takie uchwały. Porównanie z rokiem 2001, kiedy to podjęto ich 281 wskazuje, że

ta forma zabezpieczenia środków na realizację zadań jest coraz częściej stosowana. Niewygasające wydatki obejmowały głównie zadania inwestycyjne w zakresie transportu, ochrony środowiska, oświaty. Były też zabezpieczane środki na zadania bieżące zwłaszcza związane z realizacją programu rozwiązywania problemów alkoholowych, opracowaniem strategii rozwoju miasta lub opracowaniem planu zagospodarowania przestrzennego. Środki finansowe na wydatki niewygasające z chwilą podjęcia uchwały przekazywane są na subkonto rachunku dochodów. Po upływie terminu realizacji zadania określonego w uchwale, niewykorzystane środki zostają zwrócone na rachunek dochodów.

Artykuł 131 ustawy o finansach publicznych upoważnia zarząd jst do podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków. W omawianym okresie, w 15 przypadkach zarządy korzystały z tego prawa (w roku 2001 - 9). Blokowanie wydatków dotyczyło przede wszystkim zadań inwestycyjnych, wydatków w zakresie rolnictwa, transportu, oświaty, opieki społecznej. W roku 2002, podobnie jak w roku ubiegłym, nie wystąpiły przypadki przeniesienia przez zarząd zablokowanej kwoty wydatków do rezerwy celowej.

#### **1.4. Poprawność dokonywanych zmian**

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jst w zakresie spraw finansowych. Art. 11 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że izba bada uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst w sprawach budżetu i jego zmian. W porównaniu do roku 2001 zauważa się dalszy wzrost uchwał podjętych bez naruszenia prawa oraz spadek uchwał podjętych z naruszeniem prawa. Uchwał budżetowych bez naruszenia prawa w roku 2002 było 86,5% (83,8% w roku 2001), z naruszeniem prawa 13,5% (16,2% w roku 2001). Uchwał zmieniających budżet bez naruszenia prawa podjęto w roku 2002 - 98,2% (97,5% w 2001r.), z naruszeniem prawa zaś 1,8% (2,3% w roku 2001). Nieprawidłowości występujące w uchwałach budżetowych i zmieniających budżet nie odbiegają swoim zakresem od tych z lat poprzednich. Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w **części I, pkt 2.2. Sprawozdania...**

#### **1.5. Podsumowanie**

- 1. W roku 2001 jst wykazały się większym zdyscyplinowaniem w zakresie przedkładania do regionalnych izb obrachunkowych projektów budżetów na 2002 rok. Do 15 listopada 2001 roku wpłynęło 49,6% projektów budżetów na rok 2002 (w 2000 r. - 40%).*
- 2. Izby wydały ogółem 2 961 opinii do projektów budżetu na 2002 rok, z czego 1594 to opinie pozytywne (53,8%), 1 358 opinie pozytywne z uwagami (45,9%) i 9 opinie negatywnych (0,3%). Odnotowano nieznaczny spadek opinii pozytywnych z uwagami (47,7% w roku 2001) na rzecz opinii pozytywnych (52,0% w roku 2001). Liczba opinii negatywnych pozostała na niezmiennym poziomie.*
- 3. Termin uchwalenia budżetu do 31 grudnia poprzedzającego rok budżetowy został dotrzymany, podobnie jak przy budżetach na rok 2001, przez około 55% jst. Oznacza to, że taki procent jst prowadziło od stycznia 2002 roku gospodarkę finansową w oparciu o uchwalony budżet. Wzrosła liczba budżetów ustalonych przez izby na podstawie*

- art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 3 w roku 2001 do 7 w roku 2002 (5 gmin i 2 powiaty).*
- 4. Organy stanowiące jst, korzystając z obowiązującego prawa, przekazywały swoje uprawnienia organom wykonawczym do dokonywania zmian w budżetach oraz upoważniały zarządy do innych działań związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej. Jednak w stosunku do roku 2001 zauważa się nieznaczny spadek ilości udzielonych upoważnień.*
  - 5. W roku 2002 wzrosła liczba uchwał zmieniających budżet w stosunku do roku 2001 o 9,3%. Najwyższy wzrost planu dochodów odnotowano w zakresie dotacji celowych, bo aż o 24,6%. Wskazuje to na niedoszacowanie środków na zadania finansowane z dotacji celowych przez ich dysponentów na początku roku budżetowego. Sytuacja ta zmusza jst do dokonywania częstych zmian budżetów w trakcie roku budżetowego oraz ogranicza możliwości planowania zadań finansowanych dotacjami. W znacznie mniejszym zakresie, bo tylko o 4,8%, wzrosły planowane kwoty dochodów własnych, co świadczy o ich realnym planowaniu na etapie uchwalania budżetu.*
  - 6. W zakresie zmian w wydatkach w dalszym ciągu częściej dokonywane są zmiany planu wydatków majątkowych, który wzrósł w toku wykonywania budżetu o 19,2%. Podobnie, jak w roku 2001, wynikało to z niedostosowania planów do faktycznych potrzeb. W trakcie roku budżetowego wprowadzano do budżetu środki na zadania inwestycyjne pozyskane przez jednostki z tytułu dotacji, kredytów czy pożyczek.*
  - 7. W roku 2002 znacznie wzrosła liczba uchwał w sprawie wydatków niewygasających, bo aż o 142,7%. Powyższe wskazuje, iż ta forma zabezpieczenia środków na realizację zadań, które z różnych powodów nie mogły być zakończone w danym roku budżetowym, jest coraz częściej stosowana przez jst.*

## **2. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego**

### **2.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2002 roku**

W wyniku zmian w podziale terytorialnym kraju przeprowadzonych w ciągu 2002 roku wprowadzono pewne zmiany w sposobie prezentowania budżetów jst ujmowanych w rozbiciu na jednostki poszczególnych stopni samorządu terytorialnego. Zmianom ulegała liczba jednostek samorządu terytorialnego. Z dniem 27 października 2002 roku<sup>1</sup> miasto stołeczne Warszawa uzyskało status miasta na prawach powiatu. Ze związku miasta stołecznego Warszawy, 11 gmin warszawskich, gminy miejskiej Wesoła oraz powiatu warszawskiego powstała 1 gmina - miasto na prawach powiatu. Ponadto w 2002 r. utworzono 7 nowych powiatów. W efekcie liczba funkcjonujących w Polsce jednostek samorządu terytorialnego zmniejszyła się z 2 814 w 2001 r. do 2 808. Liczba gmin zmniejszyła się z 2 425<sup>2</sup> do 2 412, miast na prawach powiatu wzrosła z 65 do 66, a liczba powiatów - z 308 do 314.

Przeprowadzona w trakcie roku budżetowego zmiana ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej zapisywanego jako m. st. Warszawa), którego rozmiary budżetu rzutują na wyniki osiągane przez jst, skomplikowała prezentację i analizę danych. Z tego względu w prezentacji danych za 2002 r. i - dla uzyskania porównywalności - również za 2001 r., m. st. Warszawa zostało wyodrębnione. W efekcie takiego podejścia prezentowane w analizie dane za 2001 r. dla gmin i powiatów, po wyłączeniu gmin i powiatu Warszawy, różnią się od danych wykazywanych w opracowaniu z ubiegłego roku, w ten sposób uzyskano jednak przejście do porównywalnych struktur w następnych latach. Zaletą takiego rozwiązania jest możliwość zaprezentowania prawidłowości i zmian, jakie dokonały się w budżetach gmin i powiatów w takim kształcie, w jakim funkcjonowały od listopada 2002 r. i będą funkcjonowały w następnych latach.

#### **2.1.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego na tle budżetu państwa**

Niskie tempo rozwoju gospodarczego Polski, wywierające wpływ na stan finansów publicznych, coraz silniej rzuca na sytuację finansową samorządów. W trzech pierwszych latach funkcjonowania trójstopniowego systemu administracji samorządowej do 2001 r. dochody jst wykazywały realny wzrost. Utrzymywał się on również w 2001 r. (wyniósł 4,1%) przy jednoczesnym obniżaniu się realnych dochodów budżetu państwa (o 1,9%) i stanowił konsekwencje rozszerzania się zakresu zadań realizowanych przez samorządy. W okresie tym przede wszystkim umacniały się struktury utworzonych w 1999 r. powiatów i województw samorządowych, niemniej jednostki wszystkich szczebli samorządu terytorialnego poszerzały swoje doświadczenia w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Większość jednostek zarówno poznała swoje możliwości w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych, jak i zorientowała się w kosztach realizacji zadań

<sup>1</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zmianą Dz. U. Nr 127, poz. 1087).

<sup>2</sup> Liczba gmin do 26 października 2002 r. obejmowała obligatoryjny związek gmin m. st. Warszawy, traktowany jako gmina.

obligatoryjnych, skali możliwych do sfinansowania inwestycji i realnych granicach zadłużenia.

Doświadczenia te okazały się bardzo przydatne w 2002 r., w którym nastąpiło zahamowanie dotychczasowego wzrostu dochodów jst. Wyposażone w zdobytą wiedzę jst w większości stały się odpowiedzialnymi gospodarzami, potrafiącymi sobie radzić również w trudniejszych warunkach finansowych. Nie zmniejsza to oczekiwań na nowe regulacje prawne kształtujące zasady zasilania finansowego jst, które zwiększą zakres samodzielności jst, ułatwią korzystanie ze środków unijnych i stworzą warunki realizacji polityki rozwoju regionalnego.

Realny spadek dochodów jst w 2002 r. równy 1,3% przy wzroście dochodów budżetu państwa o 0,2% oznacza obniżenie się ich wzajemnej relacji. W efekcie utworzenia powiatów i województw samorządowych stosunek dochodów jst do dochodów budżetu państwa przekroczył 50% i zwiększał się z 51,5% w 1999 r. do 56,6% w 2001 r. W 2002 r. stosunek ten obniżył się do 55,8% (**tabela 2.1.1**). Obniżyła się również z 57 325 770 tys. zł do 56 788 362 tys. zł kwota, która została przekazana z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego w postaci udziałów w podatku dochodowym, dotacji celowych i subwencji ogólnej.

### **2.1.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego**

Łączna kwota zaplanowanych na 2002 r. dochodów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych wynosiła 83 257 192 tys. zł. Plany te zostały wykonane w 96,1%, czyli zrealizowane dochody wyniosły 80 033 877 tys. zł. Poziom realizacji zaplanowanych dochodów zbliżony był do przeciętnego na wszystkich stopniach samorządu terytorialnego poza wyodrębnionym m. st. Warszawą, w którym planowane dochody zrealizowano w 77,6%.

Wydatki budżetowe jst zaplanowane na poziomie 89 726 141 tys. zł wykonano w 92,7%, w kwocie 83 181 772 tys. zł. W efekcie, łączny deficyt zaplanowany dla wszystkich jst na poziomie 6 468 949 tys. zł zmniejszył się o 51,3%, w tym - w gminach o 78,7%, w m. st. Warszawie - o 50,5%, w miastach na prawach powiatu - o 33,7%, w powiatach - o 31,2% oraz w województwach samorządowych - o 36,1%. Łączny deficyt jst w 2002 r. ukształtował się na poziomie jedynie o 0,3% wyższym od deficytu jakim zamknęły swoje budżety jst w 2001 r. (3 147 895 tys. zł w 2002 r. i 3 139 610 tys. zł w 2001 r.).

Zawyżenie planowanych kwot wydatków, a tym samym deficytu w pewnej mierze wynikało z ujęcia w budżetach jst wysokiego poziomu zadań inwestycyjnych ze względu na ich propagandowe oddziaływanie w roku wyborów samorządowych.

Poziom planowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych oraz zaplanowanego i wykonanego wyniku jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. przedstawia **tabela 2.1.2**.

Mimo niskiego stopnia wykonania wydatków budżetowych jst i ustabilizowania się w stosunku do 2001 r. poziomu deficytu, w 2002 r. wzrosła ogólna kwota wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst. Obejmuje ona zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, emisji papierów wartościowych i przyjętych depozytów oraz wymagalne (przeteterminowane) zobowiązania jednostek budżetowych, zobowiązania wynikające z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz z innych tytułów. W 2002 r. kwota tych zobowiązań wyniosła 15 358 392 tys. zł i wzrosła w stosunku do 2001 r. o 25,1%. Kwota

wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst wykazuje od 1999 r. ciągłą tendencję wzrostową, jednak o rozważnie jst w prowadzeniu gospodarki finansowej może świadczyć wygasające tempo tego wzrostu. W 2000 r. zobowiązania jst wzrosły w stosunku do 1999 r. o 51,5%, w 2001 r. w stosunku do roku poprzedniego - o 31,0%, a w 2002 - o 25,1%. W efekcie, w umiarkowanym stopniu wzrastała również relacja zobowiązań jst do zrealizowanych przez nie dochodów budżetowych. W 1999 r. wynosiła ona 9,5%, w 2000 r. - 12,9%, w 2001 wzrosła do 15,4% i w 2002 r. do 19,2%, chociaż dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego i dla jst w poszczególnych województwach była zróżnicowana. Najwyższa relacja zobowiązań do zrealizowanych dochodów budżetowych ukształtowała się w jst województw: dolnośląskiego (27,4%), małopolskiego (25,4%) i pomorskiego (25,2%), a najniższa w jst województw lubuskiego (11,2%) i świętokrzyskiego (11,3%) (tabele 2.1.1. i 2.1.9.).

Relacja wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst do dochodów budżetowych (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002
POLSKA - jst, z tego:	9,5	12,9	15,4	19,2
- gminy	11,5	14,8	17,1	17,5
- m. st. Warszawa	x	x	13,7	29,7
- miasta na prawach powiatu	12,3	17,3	22,0	27,0
- powiaty	0,6	3,0	3,7	7,3
- województwa samorządowe	0,7	2,8	6,4	10,3
Województwa:				
Dolnośląskie		16,6	21,2	27,4
Kujawsko-pomorskie		17,8	21,0	23,3
Lubelskie		9,8	11,2	13,5
Lubuskie		9,7	10,2	11,2
Łódzkie		12,3	16,6	21,2
Małopolskie		16,8	20,7	25,4
Mazowieckie		10,0	13,5	21,2
Opolskie		13,7	11,9	12,8
Podkarpackie		11,8	12,6	14,5
Podlaskie		10,3	11,8	15,4
Pomorskie		17,6	21,0	25,2
Śląskie		9,3	9,9	12,6
Świętokrzyskie		9,6	9,9	11,3
Warmińsko-mazurskie		11,5	13,9	17,3
Wielkopolskie		15,2	18,1	19,3
Zachodniopomorskie		16,2	18,5	19,6

Udział wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst w ogólnej kwocie długu publicznego państwa w 1999 r. wyniósł 2,3%, w 2000 r. - 3,3%, w 2001 r. - 4,1%, a w 2002 r. wyniósł 4,3%. Liczby te nie obejmują pełnego udziału sektora samorządowego w długu publicznym, nie uwzględniają bowiem wysokości wliczanych do długu publicznego zobowiązań jednostek posiadających osobowość prawną, dla których organem założycielskim są jst (sp zoz, instytucji kultury, itd.).

### 2.1.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

#### Dynamika i poziom dochodów jst

Rok 2002 był niekorzystny dla kształtowania się łącznej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego kraju. W stosunku do roku 2001 zwiększyły się one zaledwie o 0,6%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji na poziomie 1,9%<sup>3</sup>, wykazywały realny spadek o 1,3%. W roku 2000 dochody budżetowe jst w wyrażeniu nominalnym wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 11,9%, a w roku 2001 - o 9,6%, co po uwzględnieniu wskaźników inflacji (10,1% w roku 2000 i 5,5% w 2001) zapewniło wzrost realny na poziomie 1,8% i 4,1%.

Realny spadek dochodów w 2002 r. nie objął jedynie gmin, których dochody nominalnie wzrosły o 7,4%, czyli realnie - o 5,5%. Dochody miast na prawach powiatu w wyrażeniu realnym zmniejszyły się o 2,4%, wyodrębnionego w prezentacji budżetów jst w 2002 r. m. st. Warszawy - o 5,5%, województw samorządowych - o 10,2% i powiatów - o 11,0%. Zmianom tym towarzyszyło ograniczenie zadań realizowanych przez jst obejmujące: wyłączenie z budżetów powiatów wydatków na funkcjonowanie inspektoratów sanitarno-epidemiologicznych i zmniejszenie kwot wypłacanych z budżetów województw, w związku z ograniczeniem listy osób uprawnionych do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznymi. Jednocześnie nastąpiło rozszerzenie wykazu realizowanych przez jst zadań, przede wszystkim z zakresu oświaty (kontynuacja podwyżek wynagrodzeń nauczycieli, obligatoryjne wydatki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli) i zadań z zakresu aktywnego przeciwdziałania bezrobociu (zwrot z budżetów powiatów pracodawcom zatrudniającym absolwentów równowartości składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe).

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2002

Wyszczególnienie	Dochody w mln zł				Wskaźniki dynamiki w %			
	1999	2000	2001*	2002*	2000/1999	2001/2000**	2002/2001	
					nominalnie		nominalnie	realnie
POLSKA - jst, z tego:	64 888,1	72 609,5	79 594,6	80 033,9	111,9	109,6	100,6	98,7
- gminy	32 356,9	34 583,8	32 161,8	34 545,8	106,9	107,8	107,4	105,5
- m. st. Warszawa	x	x	5 683,7	5 477,6	x	x	96,4	94,5
- miasta na prawach powiatu	19 396,5	21 766,4	23 667,1	23 539,5	112,2	108,7	99,5	97,6
- powiaty	9 846,5	12 554,7	13 482,4	12 252,7	127,5	111,8	90,9	89,0
- województwa samorządowe	3 288,2	3 704,6	4 599,5	4 218,3	112,7	124,2	91,7	89,8

\* Dla osiągnięcia porównywalności w 2001 i 2002 r. z dochodów jst wydzielono dochody miasta st. Warszawy

\*\* Wskaźniki dynamiki dochodów 2001/2000 ustalono w oparciu o dochody jst w 2001 r. bez wyodrębnienia miasta st. Warszawy. Rozwiązanie takie zostało przyjęte we wszystkich porównaniach dotyczących lat 2001 i 2002.

W ogólnej kwocie dochodów budżetowych jst, w różnym tempie zmieniały się ich podstawowe części. Dochody własne wzrosły o 3,2%, przy czym najdynamiczniejszą ich częścią były wpływy z podatków i opłat, które wzrosły o 9,9%, subwencja ogólna wzrosła o 0,9%, a dotacje celowe uzyskiwane przez jst zmniejszyły się o 4,9%.

<sup>3</sup> Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie średniego rocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2002 r. (M.P. z 2003 r. Nr 6, poz. 100).

Dynamika podstawowych części dochodów budżetowych jst w 2002 r. (2001 r. = 100%)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna
POLSKA - jst, z tego:	100,6	103,2	95,1	100,9
- gminy	107,4	104,2	113,6	109,4
- m. st. Warszawa	96,4	96,8	93,4	97,3
- miasta na prawach powiatu	99,5	102,7	98,7	95,2
- powiaty	90,9	115,0	85,2	92,2
- województwa samorządowe	91,7	107,3	85,3	95,5

W budżetach wszystkich stopni samorządu terytorialnego, poza gminami, ujemną dynamikę wykazywały kwoty przekazywane z budżetu państwa w postaci dotacji celowych i subwencji ogólnej, rosły natomiast kwoty dochodów własnych.

Zmiany te składały się na spadek lub wzrost kwoty dochodów w jst poszczególnych województw. Realny spadek dochodów budżetowych wystąpił w jst większości województw - najsilniejszy w województwie opolskim (o 4,6%), zachodniopomorskim (o 3,7%) i podlaskim (o 3,5%). Natomiast, realny wzrost dochodów osiągnęły jst województw: małopolskiego (o 1,6%), warmińsko-mazurskiego (o 1,3%) i wielkopolskiego (o 0,9%), czyli zarówno województw o niskim, jak i stosunkowo wysokim poziomie uzyskiwanych dotąd dochodów. Dynamikę dochodów budżetowych jst i ich części według województw w 2002 r. przedstawia **tabela 2.1.3**.

O możliwości realizacji zadań jst decyduje wysokość uzyskiwanych dochodów budżetowych. Porównywalny obraz w tym zakresie zapewnia zestawienie **poziomu dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca**. Wskaźnik ten pokazuje znaczne zróżnicowanie możliwości jst w poszczególnych województwach kraju.

Dochody budżetowe jst wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich relacja do średniej krajowej w latach 2000-2002

Województwa	Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)			Relacja dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)					
	2000	2001	2002	2000	2001	2002			
						ogółem	własne	dotacje celowe	subwencja ogólna
POLSKA	1 879	2 060	2 072	100	100	100	100	100	100
Dolnośląskie	2 065	2 169	2 145	110	105	104	116	100	92
Kujawsko-pomorskie	1 742	1 948	1 975	93	95	95	86	103	101
Lubelskie	1 701	1 851	1 880	91	90	91	64	104	114
Lubuskie	1 971	2 153	2 143	105	105	103	95	114	106
Łódzkie	1 747	1 908	1 948	93	93	94	95	96	92
Małopolskie	1 697	1 878	1 946	90	91	94	84	94	105
Mazowieckie	2 291	2 490	2 477	122	121	120	155	99	91
Opolskie	1 777	1 988	1 939	95	96	94	93	92	96
Podkarpackie	1 726	1 927	1 933	92	94	93	66	101	120
Podlaskie	1 710	1 907	1 977	91	93	91	68	100	111
Pomorskie	1 928	2 109	2 120	103	102	102	105	105	98
Śląskie	1 831	2 032	2 035	97	99	98	111	94	86
Świętokrzyskie	1 770	1 921	1 907	94	93	92	66	109	111
Warmińsko-mazurskie	1 837	2 010	2 074	98	98	100	82	122	108
Wielkopolskie	1 791	1 989	2 043	95	97	99	96	92	105
Zachodniopomorskie	1 967	2 150	2 112	105	104	102	97	106	105

Terytorialne zróżnicowanie sytuacji finansowej jst jest zjawiskiem trwałym. Dochody przeliczone na jednego mieszkańca wyższe od poziomu średniego dla wszystkich jst kraju utrzymują się w kolejnych latach, w województwach: mazowieckim, dolnośląskim, lubuskim, zachodniopomorskim oraz w województwie pomorskim. Najniższe dochody uzyskiwały jst województw: lubelskiego, podlaskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. Różnice poziomu dochodów w 2002 r. zamykały się w granicach od 1 880 zł do 2 477 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W województwach, których jst osiągały wyższy od przeciętnego poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z reguły wyższe od średniej krajowej były dochody własne, niższe natomiast kwoty subwencji ogólnej. Wyższe od średniej krajowej kwoty dotacji celowych uzyskiwały zarówno jst województw o dochodach wyższych, jak i niższych od średniej krajowej. W systemie dochodów budżetowych jst elementem w pewnej mierze niwelującym zróżnicowanie terytorialne jest subwencja ogólna dzięki zawartym w niej częściom wyrównawczym. Wyrównanie to nie może być jednak pełne, jeśli system kształtowania dochodów jst ma stymulować gospodarność opartą na pozyskiwaniu coraz wyższych dochodów własnych. Utrzymujące się przez dłuższy okres na niskim poziomie dochody jst wymienionych województw mogą jednak stworzyć trudne do pokonania bariery w wykorzystaniu środków unijnych, co w przyszłości może doprowadzić do zwielokrotnienia zapóźnień rozwojowych.

### **Struktura dochodów jst**

Podstawową część dochodów budżetowych jakie wpływają do budżetów jst realizują gminy. One również realizują podstawową część zadań samorządowych, chociaż relacje te ulegają stopniowym zmianom.

Udział dochodów gmin, m. st. Warszawy, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych w ogólnej kwocie dochodów jst w latach 1999 - 2002 (w %)

Wyszczególnienie	Struktura dochodów wg stopni samorządu w latach			
	1999	2000	2001	2002
POLSKA - jst, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
- gminy	49,8	47,6	40,4	43,2
- m. st. Warszawa	x	x	7,1	6,8
- miasta na prawach powiatu	29,9	30,0	29,7	29,4
- powiaty	15,2	17,3	17,0	15,3
- województwa samorządowe	5,1	5,1	5,8	5,3

Rozszerzanie zakresu zadań realizowanych przez powiaty i województwa samorządowe zostało zahamowane w 2002 r. W roku tym ponownie zwiększył się udział dochodów gmin, które jako jedyny stopień samorządu osiągnęły nominalny i realny przyrost dochodów. Na spadku poziomu dochodów powiatów i województw samorządowych oraz ich udziału w ogólnej kwocie dochodów jst zaważyło ograniczenie zakresu realizowanych przez nie ustawowych zadań. Zintegrowane dotąd z administracją powiatową inspektoraty sanitarno-epidemiologiczne stały się jednostkami administracji rządowej. Zmniejszył się również zakres dofinansowania ulgowych przejazdów środkami komunikacji publicznej. Przed wszystkim pogłębiło się jednak niedoszacowanie środków przekazywanych na sfinansowanie zadań realizowanych przez powiaty i województwa samorządowe.

Poszczególne stopnie samorządu terytorialnego różnią się nie tylko zakresem ale i charakterem realizowanych zadań. Powiaty i województwa samorządowe w stosunku do gmin realizują znacznie więcej zadań zleconych ustawowo, z tego względu ich dochody charakteryzują się wyższym udziałem dotacji przekazywanych na realizację tych zadań.

Samodzielność działania jst, a przede wszystkim możliwość samodzielnego wyznaczania zadań inwestycyjnych, związana jest z poziomem uzyskiwanych dochodów własnych, które obok dotacji celowych i subwencji ogólnej stanowią podstawowe części dochodów jst. Wzrost udziału dochodów własnych świadczy więc o umacnianiu się struktur samorządowych.

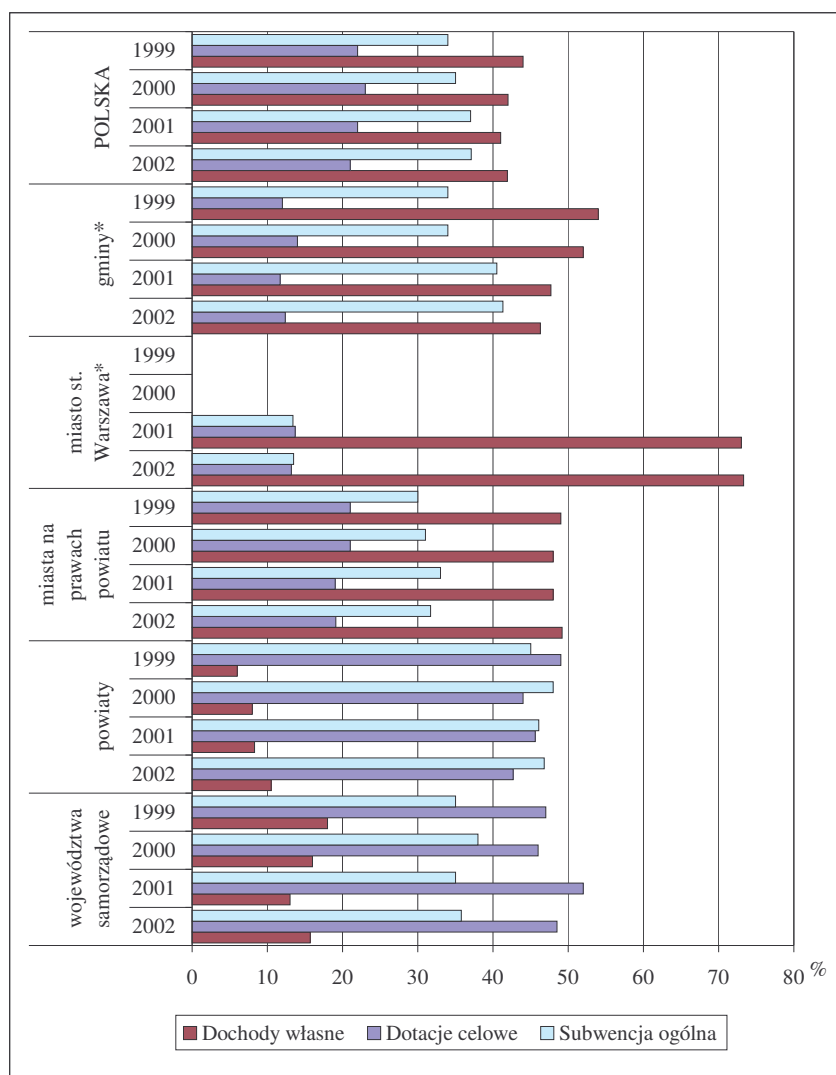
Struktura dochodów jst według ważniejszych źródeł w latach 1999-2002

Wyszczególnienie	Część dochodu	Udział w dochodach ogółem w %			
		1999	2000	2001	2002
POLSKA - jst, z tego:	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	- dochody własne	44	42	40,8	41,9
	- dotacje celowe	22	23	22,2	21,0
	- subwencja ogólna	34	35	37,0	37,1
gminy	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	- dochody własne	54	52	47,7	46,3
	- dotacje celowe	12	14	11,7	12,4
	- subwencja ogólna	34	34	40,5	41,3
m. st. Warszawa	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	- dochody własne	x	x	73,0	73,3
	- dotacje celowe	x	x	13,7	13,2
	- subwencja ogólna	x	x	13,4	13,5
miasta na prawach powiatu	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	- dochody własne	49	48	47,6	49,2
	- dotacje celowe	21	21	19,3	19,1
	- subwencja ogólna	30	31	33,1	31,7
powiaty	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	- dochody własne	6	8	8,3	10,5
	- dotacje celowe	49	44	45,6	42,7
	- subwencja ogólna	45	48	46,1	46,8
województwa samorządowe	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	- dochody własne	18	16	13,4	15,7
	- dotacje celowe	47	46	52,2	48,5
	- subwencja ogólna	35	38	34,4	35,8

Na przestrzeni lat funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego łącznie dla wszystkich jst coraz ważniejszym źródłem dochodów stawała się subwencja ogólna, malało natomiast znaczenie dochodów własnych. Szczególnie było to widoczne w gminach, w których udział dochodów własnych obniżył się z 54% w 1999 r. do 46% w 2002 r., natomiast udział subwencji ogólnej w tym samym okresie zwiększył się z 34% do 41%. W powiatach przy ustabilizowanym udziale subwencji ogólnej wyraźnie wzrastał udział dochodów własnych (z 6% do 10,5%), kosztem spadku udziału dotacji celowych (z 49% do 42,7%). Trudno to jednak traktować jako symptom umocnienia się samorządu powiatowego. Wzrost udziału dochodów własnych w ostatnim roku wynikał ze wzrostu kwot tych dochodów, ale przede wszystkim był efektem obniżenia kwot dotacji przekazywanych na realizację zadań zleconych. Powiaty coraz efektywniej pozyskują dochody własne, jednak wzrostowi znaczenia tego stopnia samorządu terytorialnego nie

sprzyja wyłączenie z jego struktur kolejnych służb i inspekcji. Również poziom dochodów województw samorządowych wahał się wraz ze zmianami wielkości przekazywanych dotacji celowych, w związku z tym struktura dochodów województw była konsekwencją tych wahań, tzn. udział dochodów własnych malał w latach, w których rosły kwoty i udziały przekazywanych z budżetu państwa dotacji celowych, a zwiększał się, gdy malały rozmiary i udziały tych dotacji. Strukturę dochodów jst w poszczególnych województwach przedstawia **tabela 2.1.4.**

Struktura dochodów budżetowych jst w latach 1999-2002



\* Dla osiągnięcia porównywalności w 2001 i 2002 r. z dochodów jst wydzielono dochody miasta st. Warszawy. W latach 1999 i 2000 miasto st. Warszawa ujęte jest w gminach.

Rozpatrywane łącznie jst wszystkich stopni samorządu terytorialnego podstawową część dochodów budżetowych realizowały w formie dochodów własnych (41,9%), przy czym główna i rosnąca ich część pochodziła z podatków samorządowych i opłat (40% dochodów własnych), co świadczy o umiejętności prowadzenia przez jst coraz efektywniejszej samodzielnej polityki dochodowej. Poważnym źródłem zasilania jst w dochody własne były również uzyskiwane z budżetu państwa udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, niewielki i malejący był natomiast udział dochodów z majątku.

Powiększeniu dochodów z tego źródła w 2002 r. nie sprzyjała ogólna sytuacja gospodarcza kraju. Dochody własne stanowiły istotne źródło dochodów gmin (46,3%) i miast na prawach powiatu (49,2%), niższy, chociaż rosnący był natomiast ich udział w dochodach powiatów (10,5%) i województw (15,7%).

Większość dotacji celowych, stanowiących 21,0% dochodów jst służyła finansowaniu zadań z zakresu administracji rządowej (59,6%) oraz zadań własnych (33,3%). Zadania przyjmowane w drodze porozumień stanowiły margines zadań zrealizowanych przez jst, przy czym częstszym zjawiskiem było przejmowanie zadań od innych jst niż przejmowanie ich od administracji rządowej. Niewielki był również udział dotacji celowych otrzymywanych przez jst z funduszy celowych, jednak w tych kwotach dominowały dotacje przekazywane na cele inwestycyjne (82,1%). W ogólnej kwocie dotacji celowych przekazanych jst w 2002 r., dotacje o charakterze inwestycyjnym stanowiły 14,6%.

Subwencja ogólna zapewniająca 37% dochodów jst (41,3% dochodów gmin, 13,5% - m. st. Warszawy, 31,7% - miast na prawach powiatu, 46,8% - powiatów i 35,8% - województw samorządowych) składa się przede wszystkim z części oświatowej. Wysoki udział części oświatowej wskazuje na szczególnie szeroki zakres zadań oświatowych realizowanych przez gminy i powiaty (31,3% dochodów gmin i 35,5% dochodów powiatów). Dla sytuacji finansowej tych jednostek zasadniczego znaczenia nabiera więc uzyskiwanie środków pokrywających koszty realizacji tych zadań.

Przy podkreślanych często potrzebach w zakresie rozbudowy sieci dróg, niekorzystnie na możliwości realizacji tego zadania wpływał spadek udziału i kwot uzyskiwanej przez jst części drogowej subwencji. Około 5% dochodów jst stanowią uzyskiwane przez gminy części podstawowa i rekompensująca subwencji, a około 1% - uzyskiwana przez powiaty i województwa część wyrównawcza. Niski udział części podstawowej i wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach jst decyduje o ograniczonej efektywności mechanizmu wyrównawczego.

Struktura dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnej jst w latach 2001 i 2002 r.

Wyszczególnienie	Dochody wykonane w tys. zł		Udział w dochodach ogółem w %		Struktura podstawowych grup dochodów w %	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Dochody ogółem jst, z tego:	79 594 642	80 033 877	100,0	100,0	x	x
1. Dochody własne, z tego:	32 509 489	33 539 884	40,8	41,9	100,0	100,0
- udziały w podatku dochodowym	10 240 617	10 294 256	12,9	12,9	31,5	30,7
- z podatków i opłat	12 218 361	13 433 152	15,3	16,8	37,6	40,1
- z majątku	3 296 242	3 115 155	4,1	3,9	10,1	9,3
- pozostałe	6 754 269	6 697 320	8,5	8,4	20,8	20,0
2. Dotacje celowe na zadania:	17 656 230	16 792 764	22,2	21,0	100,0	100,0
- z zakresu administracji rządowej	10 872 299	9 999 929	13,7	12,5	61,6	59,6
- własne	5 531 520	5 593 369	7,0	7,0	31,3	33,3
- przejęte w drodze porozumień z adm. rządową	184 510	137 048	0,2	0,1	1,0	0,8
- przejęte w drodze porozumień z jst	664 928	648 299	0,8	0,8	3,8	3,9
- otrzymane z funduszu celowego	402 974	414 119	0,5	0,5	2,3	2,5
3. Subwencja ogólna	29 428 923	29 701 228	37,0	37,1	100,0	100,0
- podstawowa	1 851 820	2 112 338	2,3	2,6	6,3	7,1
- oświatowa	22 113 879	22 318 176	27,8	27,9	75,1	75,1
- rekompensująca	2 084 000	2 022 660	2,6	2,5	7,1	6,8
- drogowa	2 674 628	2 567 532	3,4	3,2	9,1	8,6
- wyrównawcza	704 956	680 522	0,9	0,9	2,3	2,3

Stabilizacja udziału dochodów własnych na poziomie niższym od połowy ogólnej kwoty dochodów jst (44% w 1999 r. i 41,9% w 2002 r.) i utrzymywanie się przewagi dochodów uzyskiwanych z budżetu państwa jest zjawiskiem występującym we wszystkich województwach, poza województwem mazowieckim (w 2002 r. dochody własne stanowiły tu 54,3% ogólnej kwoty dochodów jst), na którego wskaźniki wpłynęła przede wszystkim struktura dochodów m. st. Warszawy (73,3% dochodów własnych). Stosunkowo wysoki udział dochodów własnych osiągnęły również jst województw: śląskiego (47,3%), dolnośląskiego (46,8%) oraz pomorskiego (42,9%) i łódzkiego (42,4%). Najgorsza sytuacja pod tym względem wystąpiła w jst województw: lubelskiego (29,4%), podkarpackiego (29,6%), świętokrzyskiego (30,2%) i podlaskiego (31,2%). W tych ostatnich województwach jst uzyskały natomiast najwyższy udział subwencji ogólnej (od 47,7% w województwie podkarpackim do 44,9% w województwie świętokrzyskim przy przeciętnej dla jst kraju równej 37,1%). Udział dotacji celowych otrzymywanych przez jst poszczególnych województw był w 2002 r. dosyć wyrównany. Przy przeciętnym udziale dotacji równym 21,0% dochodów ogółem w jednym województwie udział ten przekroczył 25% (warmińsko-mazurskie), a jedynie w województwie mazowieckim i wielkopolskim był niższy od 20%.

#### 2.1.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

##### Dynamika i poziom wydatków jst

Podkreślanemu wcześniej spadkowi kwot dochodów budżetowych zrealizowanych przez jst w 2002 r. towarzyszył spadek wydatków. Nominalnie wzrosły one w stosunku do 2001 r. o 0,5%, co po uwzględnieniu stopy inflacji oznaczało spadek realny o 1,4%. Spadek ten najgłębszy był w województwach samorządowych (o 10,3%) i powiatach (o 9,7%), natomiast w gminach wydatki podobnie jak dochody budżetowe wzrosły o 4,3%, a w m. st. Warszawie utrzymały się na poziomie roku ubiegłego.

Dynamika wydatków budżetowych jst i ich ważniejszych części w 2002 r. (2001 = 100%)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego wydatki:					
	nominalne	realne	majątkowe	w tym:		bieżące	w tym:	
				inwestycyjne			wynagrodzenia i pochodne	dotacje
POLSKA - jst, z tego:	100,5	98,6	96,1	96,2	101,4	100,7	101,8	112,2
- gminy	106,2	104,3	104,3	104,4	106,6	103,7	108,7	95,8
- m. st. Warszawa	101,9	100,0	107,2	107,2	100,0	102,7	94,9	217,4
- miasta na prawach powiatu	99,1	97,2	84,5	84,6	101,8	99,7	106,4	109,4
- powiaty	92,2	90,3	81,8	81,9	93,2	96,3	104,5	169,9
- województwa samorządowe	91,6	89,7	95,0	94,5	90,3	99,5	89,2	124,6

W 2002 r. zmniejszyły się kwoty wydatkowane przez jst na realizację zadań inwestycyjnych. Jedynie gminy i wyodrębnione dla prezentacji wyników w 2002 r., m. st. Warszawa były w stanie zwiększyć ich rozmiary. Z wydatków bieżących zdecydowanie najwyraźniej wzrosły wydatki na obsługę długu - najsilniej, obok m. st. Warszawy, w powiatach i województwach samorządowych. Warto podkreślić spadek poziomu tych wydatków w gminach. Mimo ustawowego zamrożenia płac zwiększyły się również kwoty wydatkowane na

wynagrodzenia i pochodne, co znajdowało uzasadnienie w konieczności wypłaty odpraw dla zmieniających się, w wyniku wyborów samorządowych, przewodniczących i członków zarządów jst, w kontynuacji podwyżek wynagrodzeń nauczycieli i w zmianach organizacyjnych skutkujących wzrostem wynagrodzeń.

Dynamika ogólnej kwoty wydatków jst w poszczególnych województwach była bardzo zbliżona do średniej dla jst kraju. Na uwagę zasługuje fakt, że jedynie jst województwa lubelskiego, które osiągają najniższe w kraju dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz jst województw: warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego przeznaczyły na inwestycje kwoty wyższe niż w 2001 r. W pozostałych województwach wielkość zrealizowanych łącznie przez wszystkie jst inwestycji uległa redukcji. Największa dynamika wydatków jst na obsługę długu wystąpiła w województwie mazowieckim (153,8%) i łódzkim (133,2%). Spadek tych wydatków osiągnięto łącznie w jst siedmiu województw, największy - 10,8% w województwie opolskim.

Dynamikę wydatków budżetowych jst według podstawowych części i województw zawiera **tabela 2.1.3.**

Poziom wydatków, podobnie jak poziom dochodów był wyraźnie zróżnicowany w poszczególnych województwach. Przy przeciętnym dla jst w Polsce poziomie wydatków, równym 2 153 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (przeciętnym poziomie dla gmin równym 1 366 zł, dla m. st. Warszawy - 3 902 zł, dla miast na prawach powiatu - 2 181 zł, dla powiatów - 494 zł i województw samorządowych - 112 zł), łącznie najwyższe wydatki zrealizowały jst województwa mazowieckiego - 2 668 zł oraz województwa dolnośląskiego - 2 254 zł i pomorskiego - 2 209 zł. Najmniej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydawały w 2002 r. jst województw: świętokrzyskiego - 1 929 zł, lubelskiego - 1 931 zł, opolskiego - 1 935 zł i podlaskiego - 1 937 zł. Kwoty realizowanych inwestycji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 195 zł w województwie opolskim do 587 zł w województwie mazowieckim, o którego wyniku zdecydował poziom inwestycji realizowanych przez m. st. Warszawę - 1 076 zł. Kwoty wydatków na obsługę długu, wynoszące przeciętnie 25 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, mieściły się w granicach od 13 zł w jst województwa opolskiego i świętokrzyskiego do 39 zł w jst województwa pomorskiego.

Przeciętny poziom wydatków budżetowych i ich podstawowych części wg stopni samorządu oraz relacje wydatków jst poszczególnych województw w stosunku do poziomu średniego dla kraju przedstawiają **tabele 2.1.6. i 2.1.7.**

### **Struktura wydatków budżetowych jst**

W wydatkach jst dominują wydatki na realizację zadań własnych (87,8%). Obok wyodrębnionego w prezentacji danych m. st. Warszawy najwyraźniej widać to w gminach, w których na realizację zadań własnych przeznacza się 91,8% wydatków. Również w powiatach i województwach samorządowych realizacja zadań własnych pochłania podstawową część środków budżetowych, jednak przewaga wydatków na realizację tych zadań nie jest aż tak wyraźna (76,0% w powiatach i 80,7% w województwach). Pozostała część wydatków związana jest z realizacją zadań zleconych ustawowo, poza 0,2% wydatków służących realizacji zadań przejętych w drodze porozumień z administracją rządową i innymi jst. W kolejnych latach, od 1999 r., udział wydatków jst na realizację zadań własnych ulegał niewielkim wahaniom i ostatecznie wrócił do wyjściowego poziomu (87,4% wydatków w 1999 r. i 87,8% w 2002 r.). W gminach udział tych wydatków uległ

nieznacznemu obniżeniu, po części w wyniku wyodrębnienia gmin m. st. Warszawy, którego wydatki w 96,9% wykorzystywane są na realizację zadań własnych. Niewielki wzrost wykazywał udział wydatków na zadania własne w miastach na prawach powiatu (z 86,0% w 1999 r. do 87,2% w 2002 r.), natomiast wyraźniejsza tendencja wzrostowa wystąpiła w powiatach (wzrost z 71,4% do 76,0%). Największym zmianom ulegał udział wydatków na realizację zadań własnych w województwach samorządowych. Początkowo zmniejszał się on z 93,5% w 1999 r. do 76,6% w 2001 r., a następnie podniósł się do poziomu 80,7% w roku 2002. Nie wynika to ze zwiększenia czy zmniejszenia zakresu zadań realizowanych przez samorząd wojewódzki, a jest konsekwencją zmian charakteru realizowanych zadań - przekształcania zadań własnych w zlecone i odwrotnie.

Wahającym się udziałom wydatków na realizację zadań własnych towarzyszyły zmiany udziałów wydatków na zadania zlecone. Główną część zadań zleconych przekazywanych jst ustawowo lub przejmowanych poprzez zawierane porozumienia realizują miasta na prawach powiatu (31,5%), powiaty (29,9%) i gminy (28,3%). Udział województw samorządowych w ogólnej kwocie wydatków jst na realizację zadań zleconych w 2002 r. wynosił tylko 8,3%, a m. st. Warszawy - 1,9%.

Dla możliwości oceny sytuacji finansowej jst interesujące są wyniki analizy struktury rzeczowej wydatków, dzięki wyodrębnieniu w nich m.in. wydatków majątkowych, wynagrodzeń wraz z pochodnymi, kosztów obsługi długu oraz dotacji przekazywanych własnym jednostkom „gospodarki pozabudżetowej” i nie nastawionym na zysk podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Struktura wydatków budżetowych jst w 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe		Wydatki bieżące					
	ogółem	inwestycyjne	ogółem	wynagrodzenia i pochodne	dotacje	obsługa długu	poręczenia i gwarancje	pozostałe
POLSKA – jst, z tego:	16,3	15,9	83,7	42,6	8,7	1,2	0,0	31,3
- gminy	17,4	17,2	82,6	43,2	5,6	1,0	0,0	32,7
- m. st. Warszawa	27,8	27,6	72,2	26,2	13,3	1,8	0,0	31,0
- miasta na prawach powiatu	13,7	13,1	86,3	42,0	10,3	1,7	0,0	32,3
- powiaty	8,1	8,1	91,9	58,5	3,9	0,4	0,1	29,0
- województwa samorządowe	29,1	28,7	70,9	18,0	30,8	0,6	0,0	21,5

Ze względu na różny charakter realizowanych zadań oraz na sytuację finansową jst poszczególnych stopni, największą część wydatków na działalność inwestycyjną przeznaczały województwa samorządowe (28,7%), wyodrębnione w prezentacji danych m. st. Warszawa (27,6%), następnie gminy (17,2%) i miasta na prawach powiatu (13,1%), a najmniejszą - powiaty (8,1%), które z kolei najwięcej spośród wszystkich stopni samorządu przeznaczają na wypłaty wynagrodzeń i pochodnych (58,5% wydatków budżetowych powiatów). Związane jest to z finansowaniem, z ich budżetów, pracochłonnej działalności placówek oświatowych oraz służb, inspekcji i straży. Zadania realizowane przez jednostki „gospodarki pozabudżetowej” oraz w drodze zlecenia podmiotom spoza sektora finansów publicznych i innym jst w najszerszym zakresie występują w województwach samorządowych (dotacje stanowią 30,8% wydatków województw). Optymistyczną wymowę mają niskie wskaźniki udziału kosztów obsługi długu oraz

niemalże brak wydatków związanych ze spłatą poręczonych przez jst pożyczek i kredytów. Statystycznie uchwyte wielkości tych wydatków wystąpiły jedynie w powiatach, które stosunkowo często udzielają poręczeń zaciągającym kredyty samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej.

Zmiany sytuacji finansowej jst charakteryzuje obserwowany w dłuższym okresie poziom udziału wydatków majątkowych, w których mieszczą się wydatki inwestycyjne oraz zakup udziałów i obcych papierów wartościowych. Przy utrzymujących się w Polsce niedostatkach w zakresie rozwoju infrastruktury, spadek udziału tych wydatków może wynikać przede wszystkim z braku środków finansowych. Jst w pierwszym rzędzie realizują zadania obligatoryjne, które najczęściej wiążą się z ponoszeniem wydatków bieżących. Wydatki majątkowe realizowane są w miarę posiadanych możliwości finansowych oraz zdolności do zaciągnięcia i spłacania kredytów i pożyczek.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem jst w latach 1999 - 2002 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002
POLSKA - jst, z tego:	19,0	17,9	17,0	16,3
- gminy	22,1	20,8	17,7	17,4
- m. st. Warszawa	x	x	26,4	27,8
- miasta na prawach powiatu	18,1	17,1	16,0	13,7
- powiaty	6,5	7,5	9,1	8,1
- województwa samorządowe	31,6	29,0	28,0	29,1

Zmiany w czteroletnim okresie funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego globalnie dla wszystkich jst są niekorzystne. Spadek udziału wydatków majątkowych był systematyczny i wyniósł 2,7 punktu procentowego. Najmniej korzystna sytuacja pod tym względem kształtowała się w gminach (co w ostatnim roku w części wynika z wyłączenia gmin m. st. Warszawy) i w miastach na prawach powiatu (spadek wyniósł odpowiednio 4,7 i 4,4 punktu procentowego), natomiast lepsza była w województwach samorządowych i powiatach, jednak w tych ostatnich rok 2002 przyniósł załamanie dotychczasowego trendu wzrostowego.

Spośród województw, najwyższy udział wydatków majątkowych w 2002 r. osiągnęły jst województwa mazowieckiego (22,2%), małopolskiego (17,7%), śląskiego i pomorskiego (powyżej 16%), a najniższy - jst województwa opolskiego (10,2%).

Ze względu na różny ustawowy zakres zadań realizowanych przez jednostki poszczególnych stopni samorządu terytorialnego, w zasadniczy sposób różni się ich **struktura działowa wydatków**.

Najpoważniejszą część wydatków budżetowych jst przeznaczają się na realizację zadań z zakresu **oświaty i wychowania**, na które łącznie z zadaniami klasyfikowanymi w dziale 854 - wydankuje się 39% środków finansowych pozostających w dyspozycji jst. W gminach realizacja tych zadań pochłania nawet 46% wydawanych środków, natomiast najmniejszy wpływ na strukturę wydatków wywiera w województwach samorządowych - zagospodarowuje nieco ponad jedną dziesiątą ich wydatków. Zadania oświatowe samorządu w ponad 50% realizowane są przez gminy, w 28% przez miasta na prawach powiatu, w 14,4% przez powiaty i tylko w 1,6% przez województwa.

Struktura wydatków budżetowych jst wg działów klasyfikacji budżetowej 2002 r. (w %)

Dział klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woj. samorządowe
010 Rolnictwo i łowiectwo	1,9	2,7	0,0	0,3	0,8	10,7
600 Transport i łączność	12,8	5,9	37,8	14,0	8,2	39,1
630 Turystyka	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
700 Gospodarka mieszkaniowa	2,7	2,4	4,2	4,5	0,3	0,2
750 Administracja publiczna	10,1	12,6	8,8	7,2	10,7	6,5
754 Bezpieczeństwo publiczne i p.poż.	6,0	1,1	2,5	8,7	18,0	0,0
757 Obsługa długu	1,2	1,0	1,8	1,7	0,5	0,8
801 Oświata i wychowanie	32,5	40,1	18,3	30,3	30,9	10,0
851 Ochrona zdrowia	2,4	1,0	1,0	1,8	5,0	10,9
853 Opieka społeczna	11,7	11,7	6,0	12,2	17,1	1,5
854 Edukacyjna opieka wych.	6,5	5,9	6,3	8,0	7,0	1,1
900 Gosp. komunalna i ochrona środowiska	5,8	9,1	4,8	5,4	0,1	0,8
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,1	2,9	2,8	2,9	0,4	14,5
926 Kultura fizyczna i sport	1,5	1,9	1,7	1,7	0,1	1,2
Pozostałe	1,7	1,6	4,0	1,3	0,9	2,6

Zadania z zakresu **transportu**, czyli budowa, remonty i utrzymanie dróg, pochłaniają 12,8% wydatków budżetowych jst, przy czym udział znacznie większy od przeciętnego dla wszystkich jst występuje w budżetach województw samorządowych (39,1% ich wydatków), a najniższy w gminach (5,9%). Najważniejszą część „drogowych” zadań samorządu realizują duże miasta, czyli miasta na prawach powiatu (32,6% samorządowych zadań z zakresu transportu) i m. st. Warszawa (22,4%). Gminy uczestniczą w realizacji tych zadań w 19,3%, powiaty - w 9,8%, a województwa - w 15,9%.

Ponad 10% udział w wydatkach budżetowych jst osiągają ponadto wydatki na **opiekę społeczną** (11,7%) i utrzymanie **administracji publicznej** (10,1%). Opieka społeczna pochłania największą część wydatków w powiatach (17,1%), które jednak ze względu na niewielką kwotę swych budżetów realizują tylko 22,2% samorządowych zadań z zakresu opieki społecznej, podczas gdy gminy, w których wydatki na opiekę społeczną stanowią 11,7% ich ogólnej kwoty wydatków, realizują aż 42% tych zadań przekazanych samorządom. Koszty utrzymania administracji najbardziej obciążają budżety gmin, co wydaje się oczywiste ze względu na niepodzielność tych wydatków w małych jednostkach samorządowych, tworzących typowe struktury organizacyjne niezależnie od skali realizowanych zadań.

Powiaty oraz - w konsekwencji również - miasta na prawach powiatu do 2002 r. wyróżniały się znacznie wyższym od przeciętnego dla wszystkich jst udziałem wydatków na **bezpieczeństwo publiczne** (18,0% i 8,7% wydatków), jednak sytuacja ta ulegnie zmianie w 2003 r. wraz z wyłączeniem komend policji z jednostek zintegrowanych z administracją powiatową. Dla struktury wydatków województw samorządowych, obok najwyższego udziału wydatków na budowę i utrzymanie dróg, charakterystyczny jest wyższy od przeciętnego dla jst udział wydatków na **kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego**. Mimo to województwa realizują tylko 24,1% zadań samorządowych z dziedziny kultury.

Okolo 40% tych zadań realizują gminy, przy zaledwie 2,9% ich udziale w ogólnej kwocie wydatków gmin. Wysoki udział gmin w realizacji niektórych zadań samorządowych przy niewielkim ich znaczeniu w budżetach gmin uzasadniony jest rozmiarami środków finansowych jakimi dysponują gminy (dochody gmin stanowią 43,2% dochodów jst).

### 2.1.5. Wyniki budżetów oraz zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego

#### Wyniki budżetów jst

Wynik budżetów jst, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek, stanowił w 2002 r. deficyt równy 3 147 895 tys. zł. Kwota nadwyżek 1 269 jednostek, które zamknęły rok 2002 dodatnim wynikiem, wyniosła 890 408 tys. zł i stanowiła 3,8% w stosunku do dochodów uzyskanych przez te jednostki. Kwota deficytu 1 539 jednostek, które zakończyły rok 2002 wynikiem ujemnym, równa była 4 038 303 tys. zł i odniesiona do zrealizowanych przez nie dochodów wyniosła 7,2%.

Wynik budżetów jst w 2002 r. i jego stosunek do dochodów

Wyszczególnienie	Nadwyżka			Deficyt		
	liczba jst	kwota w tys. zł	stosunek do dochodów w %	liczba jst	kwota w tys. zł	stosunek do dochodów w %
POLSKA - jst, z tego:	1 269	890 408	3,8	1 539	4 038 303	7,2
- gminy	1 178	755 472	4,7	1 234	1 160 365	6,3
- m. st. Warszawa	0	0	x	1	860 772	15,7
- miasta na prawach powiatu	15	95 512	2,5	50	1 455 623	7,4
- powiaty	72	28 673	1,2	242	428 627	4,4
- województwa samorządowe	4	10 750	0,9	12	132 916	4,4

Deficytem zakończyło więc 2002 r. 54,8% jst (51,2% gmin, 76,9% miast na prawach powiatu, 77,1% powiatów i 75% województw samorządowych). W 1999 r. udział jednostek z deficytem w ogólnej liczbie jst wynosił 50,0%, w roku 2000 zwiększył się do 68,6% a w kolejnych latach ulegał redukcji do 60,0% w 2001 i 54,8% w 2002 r. Zmniejszał się również poziom relacji salda wyników (przez cały czas był to deficyt) do zrealizowanych przez jst dochodów - z 4,3% w 2000 r. do 3,9% w 2001 i 2002 r.

Ogólna kwota deficytu jst w 2002 r. w 28,7% stanowiła deficyt gmin, w 21,3% deficyt m. st. Warszawy, w 36,0% - miast na prawach powiatu, w 10,6% powiatów i w 3,3% - województw samorządowych. W 2000 r. udział gmin w ogólnej kwocie deficytu wyniósł 54%, miast na prawach powiatu - 38%, powiatów - 5% i województw - 3%. Z przedstawionych liczb wynika, że powiaty i województwa samorządowe odważniej zaczęły sięgać po zwrotne przychody jako źródło finansowania wydatków, zwiększał się również zakres realizowanych przez nie zadań inwestycyjnych dla sfinansowania których najczęściej zaciągane są kredyty i pożyczki, natomiast znaczna część gmin sięgnęła swych granic bezpiecznego finansowania zewnętrznego i ograniczała rozmiary deficytu poprzez zredukowanie wydatków inwestycyjnych.

Od reguł wynikających z zaprezentowanych wielkości przeciętnych są jednak znaczne odstępstwa. Najbardziej obciążoną deficytem jednostką w 2002 r. była jedna z gmin; stosunek jej deficytu do zrealizowanych dochodów wyniósł 72,9%. W miastach na prawach

powiatu maksymalny stosunek deficytu do dochodów wyniósł 14,1%, w powiatach - 21,0% i w województwach samorządowych - 22,4%.

Deficyt jst w 2002 r. sfinansowany został przede wszystkim przy pomocy zaciągniętych kredytów i pożyczek. Ich udział w ogólnej kwocie przychodów wyniósł 55,0%. Środki uzyskane z emisji komunalnych papierów wartościowych stanowiły 8,7% przychodów, nadwyżki z lat ubiegłych - 11,0%, z których zaledwie 1/3 została uruchomiona na sfinansowanie wydatków, a tzw. wolne środki stanowiące niewykorzystane przychody kredytowe z lat ubiegłych zapewniły 18,4% przychodów.

Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz kwoty uzyskane z emisji obligacji komunalnych wyższe były o 35,3% od kwoty deficytu, można więc sądzić, że częściowo służyły spłacie wcześniej zaciągniętych kredytów.

Rozchody jst składały się przede wszystkim ze spłaty rat kredytów i pożyczek (80,2%) i - w nieznacznym stopniu - z wykupu wcześniej wyemitowanych obligacji (4,2%). Ze względów bezpieczeństwa finansowego łączna kwota spłat tych kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, kwota wykupu wyemitowanych papierów wartościowych oraz kwoty wynikające z udzielonych poręczeń nie mogą przekroczyć 15% planowanych dochodów. W 2002 r. kwoty te bez odsetek stanowiły w relacji dochodów jst - 3,1%, przy czym w całej zbiorowości jst wystąpiła jedna gmina, w której stosunek ten przekraczał 15% (wyniósł 15,6%). W m. st. Warszawie stosunek ten sięgał 4,1%, w miastach na prawach powiatu wyniósł przeciętnie 3,8%, przy maksymalnym poziomie sięgającym 14,4%, w powiatach - 1,0% (w najbardziej obciążonym spłatami powiecie wskaźnik ten sięgnął 11,6%). W województwach przeciętny wskaźnik spłat wyniósł 1,1% przy maksymalnym wskaźniku sięgającym 3,4%. Podane wskaźniki nie zawierają całości ustawowo wyznaczonych kwot - nie uwzględniono w nich odsetek i kwot wynikających z udzielonych poręczeń, niemniej wskazują one na formalnie bezpieczną sytuację większości jst.

### Zobowiązania jst

Ustawowo wyznaczonym limitem, który również ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego jst, jest stosunek wliczanych do długu publicznego zobowiązań, który na koniec roku nie może przekroczyć 60% zrealizowanych dochodów. Na koniec 2002 r. stosunek ten dla wszystkich jst wyniósł średnio 19,2%.

Na formalnie bezpieczną sytuację jst wskazuje również zestawienie liczb jst mieszczących się w wyodrębnionych przedziałach wskaźnika zadłużenia.

Jednostki samorządu terytorialnego według wysokości wskaźnika zadłużenia w 2002 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60% i powyżej
liczba gmin	1 062	656	339	182	102	52	19
% gmin	44,0	27,2	14,1	7,5	4,2	2,2	0,8
m. st. Warszawa	0	0	1	0	0	0	0
liczba miast na prawach powiatu	15	19	12	13	3	3	0
% miast na prawach powiatu	23,1	29,2	18,5	20,0	4,6	4,6	0,0
liczba powiatów	231	55	21	3	2	2	0
% powiatów	73,6	17,5	6,7	1,0	0,6	0,6	0,0
liczba województw samorządowych	9	4	3	0	0	0	0
% województw samorządowych	56,3	25,0	18,8	0,0	0,0	0,0	0,0

W ponad 71% gmin, 52% miast na prawach powiatu, 91% powiatów i 81% województw samorządowych w 2002 r. wliczane do długu publicznego zobowiązania nie przekraczały 20% w stosunku do dochodów. Niemniej w 19 gminach ustawowy limit 60% został przekroczony. W 2001 r. sytuacja taka wystąpiła w 21 gminach. Przekroczenie ustawowych granic nie musi oznaczać przekroczenia rzeczywistych granic bezpiecznego zadłużania się, szczególnie jeśli w skład wliczanych do długu publicznego zobowiązań wchodzi udzielane na preferencyjnych warunkach częściowo umarzone pożyczki, a spłata ich rozłożona jest na dłuższy okres. W przyszłości granica 60% zadłużenia może okazać się barierą dla szerszego wykorzystania środków unijnych w przypadkach, gdy przekazywane będą one na zasadzie refundacji kosztów wcześniej zrealizowanego zadania, które będzie musiało zostać sfinansowane z zaciągniętych kredytów.

Wielkość bezpiecznego zadłużania jst uzależniona jest od poziomu dochodów własnych, którymi jst mogą najswobodniej dysponować. Większe możliwości w tym zakresie mają więc gminy i miasta na prawach powiatu, a mniejsze - powiaty i województwa.

Zaciągane przez jst kredyty i pożyczki oraz emisja obligacji może być traktowana jako przejaw prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej, jeśli mieści się w bezpiecznych granicach i służy finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Zadania bieżące mają w dużej mierze charakter obligatoryjny i ciągły, z tego względu wydatki na ich realizację winny mieścić się w granicach wyznaczonych przez uzyskiwane dochody.

Zestawienie relacji zobowiązań do dochodów budżetowych jst oraz udziałów wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych jst w 2001 i 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	2001		2002		Relacja zobowiązań do wydatków inwestycyjnych	
	relacja zobowiązań do dochodów	udział wydatków inwestycyjnych	relacja zobowiązań do dochodów	udział wydatków inwestycyjnych	2001	2002
POLSKA - jst, z tego:	15,4	16,7	19,2	15,9	89,1	115,8
- gminy	17,1	17,4	17,5	17,2	95,9	100,7
- m. st. Warszawa	13,7	26,2	29,7	27,6	47,8	93,1
- miasta na prawach powiatu	22,0	15,3	27,0	13,1	135,4	195,7
- powiaty	3,7	9,1	7,3	8,1	39,7	87,3
- województwa samorządowe	6,4	27,8	10,3	28,7	22,2	34,8

Zwraca uwagę pogorszenie się zaprezentowanych wskaźników w 2002 r., w którym zobowiązania miast na prawach powiatu stanowiły niemalże dwukrotność kwot wydawanych na inwestycje (195,7%). W stosunku do 2001 r. pogorszyła się również sytuacja gmin. Wynika to z malejącego w ostatnich latach udziału wydatków inwestycyjnych, których kwoty z 2001 i 2002 r. zestawiono z wielkością zobowiązań, obejmujących nie spłacone dotąd kwoty kredytów, pożyczek i obligacji zaciągniętych wcześniej (przy większych rozmiarach realizowanych inwestycji) i dotąd nie spłaconych. Niski stosunek długu do kwoty wydatków inwestycyjnych w województwach samorządowych związany jest z finansowaniem dużej części inwestycji tych jednostek ze środków celowych, otrzymanych na realizację tych zadań.

Sytuacja jst poszczególnych województw wykazuje znaczne różnice. Najwyższy stosunek zobowiązań do kwoty wydatków inwestycyjnych ukształtował się w jst województwa dolnośląskiego (185,6%), kujawsko-pomorskiego (172%), pomorskiego (154,5%) i łódzkiego (150%), a najniższy w jst województw: lubuskiego (74,3%),

świętokrzyskiego (75,1%), śląskiego (75,3%) i mazowieckiego (89,3%). Wysokość relacji zobowiązań do kwoty wydatków inwestycyjnych nie jest więc związana ze stopniem zamożności jst mierzonej poziomem dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Podmiotowa struktura wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst w 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	Zobowiązania krajowe ogółem	z tego wobec:						Zobowiązania zagraniczne
		sektora finansów publicznych	sektora rządowego	sektora samorządowego	sektora ubezpieczeniowego	Banków	pozostałych	
POLSKA - jst, z tego:	96,8	21,9	11,2	9,8	0,8	66,3	8,7	3,2
- gminy	99,9	41,4	19,4	20,6	1,4	47,4	11,1	0,1
- m. st. Warszawa	96,3	8,2	7,6	0,5	0,1	87,9	0,3	3,7
- miasta na prawach powiatu	93,4	10,0	6,5	3,2	0,3	75,1	8,3	6,6
- powiaty	100,0	9,0	1,4	5,2	2,4	80,4	10,6	0,0
- województwa samorządowe	100,0	2,6	0,6	1,3	0,8	89,1	8,2	0,0

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 2002 r. w 96,8% składały się z zobowiązań zaciągniętych wobec podmiotów krajowych. Zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych (3,2%) w wielkościach uchwytnych w statystyce występowały jedynie w miastach na prawach powiatu, w m. st. Warszawie i w gminach. Zobowiązania krajowe to przede wszystkim zobowiązania wobec banków. Kredyty zaciągnięte w bankach stanowią 47,4% zobowiązań gmin, 87,9% zobowiązań m. st. Warszawy, 75,1% miast na prawach powiatu, 80,4% zobowiązań powiatów i 89,1% zobowiązań województw samorządowych. Zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowią 41% procent zobowiązań gmin, około 10% - miast na prawach powiatu, m. st. Warszawy oraz powiatów i tylko 2,6% - województw. Należy zaznaczyć, że w gminach 19,4% - to zobowiązania wobec sektora rządowego, przede wszystkim wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i 20,6% - wobec sektora samorządowego, w tym wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Zobowiązania jst wobec sektora ubezpieczeń są znikome (0,8 %).

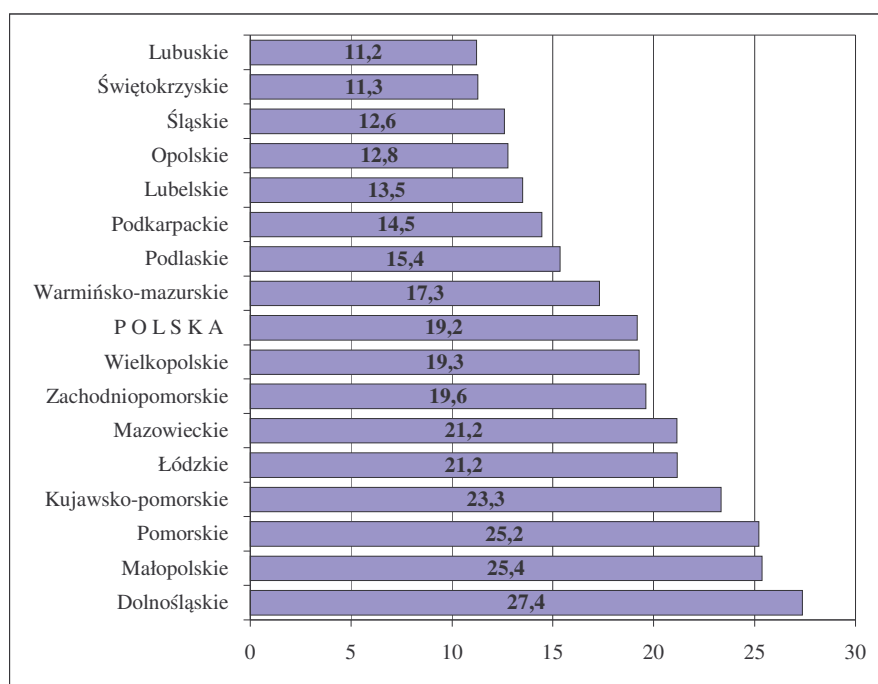
Przedmiotowa struktura wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst w 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki		Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania
		ogółem	długoterminowe		
Polska - jst, z tego:	15,5	79,7	74,1	0,2	4,6
- gminy	10,0	83,3	76,6	0,3	6,5
- m. st. Warszawa	1,4	98,2	96,7	0,3	0,1
- miasta na prawach powiatu	22,5	73,5	67,8	0,1	4,0
- powiaty	22,4	72,4	67,2	0,3	4,9
- województwa samorządowe	28,8	65,9	61,7	0,0	5,3

Dla m. st. Warszawy, podobnie jak dla pozostałych jst, głównym źródłem zasilania zewnętrznego są kredyty. Zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji stanowią ponad 20% zobowiązań województw samorządowych (28,8%), powiatów i miast na prawach powiatu, znacznie mniejszy udział mają natomiast w strukturze zobowiązań m. st. Warszawy oraz gmin. O sposobie gospodarowania środkami finansowymi świadczą zatory płatnicze wiążące się z powstaniem zobowiązań przeterminowanych. Ich łączna kwota dla wszystkich

jst kraju w 2002 r. wyniosła 712 366 tys. zł, co stanowiło 4,6% wszystkich zobowiązań. W 2000 r. udział ten wynosił 7,6%, a w 2001 r. obniżył się do 6,0%. W 2002 r. najwyższy udział zobowiązań przeterminowanych wystąpił w jst województwa lubuskiego (12,1%), warmińsko-mazurskiego (8,8%) oraz lubelskiego (8,6%), a najniższy w jst województwa mazowieckiego (2,3%), wielkopolskiego i pomorskiego (2,4% zobowiązań). Stosunek zobowiązań wymagalnych do kwoty zrealizowanych dochodów dla wszystkich jst kraju wyniósł średnio 0,9% a w poszczególnych województwach wahał się od 1,7% w jst województw łódzkiego i dolnośląskiego do 0,4% w jst województwa śląskiego, nie był więc związany z poziomem osiągniętych dochodów.

Zobowiązania jst w relacji do dochodów ogółem w 2002 r. (w %)



Należności jst według stanu na koniec 2002 r. wyniosły 6 559 222 tys. zł, były więc ponad dwukrotnie niższe od zobowiązań (stanowiły 42,7% w stosunku do zobowiązań). Należności od podmiotów sektora finansów publicznych stanowiły 10,4% tej kwoty. Reszta dłużników jst to prywatni podatnicy i podmioty korzystające z usług świadczonych przez jst.

Analiza realizacji dochodów i wydatków budżetowych jst w 2002 r., ich wyników oraz zadłużenia i należności formalnie nie wskazuje na alarmujące pogorszenie sytuacji finansowej jst. Wielkości zadłużenia nie wzrastają lawinowo i utrzymywane są na poziomie dalekim od ustawowych granic. Rosnące jednak zadłużenie w zestawieniu ze spadkiem ich dochodów realnych, malejącym udziałem dochodów własnych i spadkiem udziału wydatków inwestycyjnych sygnalizuje coraz większe trudności jst w korzystaniu z zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania. Jednostki samorządu terytorialnego w praktyce napotykają coraz większe trudności w spłacie zaciągniętych wcześniej zobowiązań, w związku z tym redukują swoje plany inwestycyjne. Dają w ten sposób świadectwo umiejętności prowadzenia bezpiecznej i racjonalnej gospodarki finansowej, osłabiony zostaje jednak ważny atut samorządności, jakim jest zdynamizowanie rozwoju infrastruktury lokalnej i regionalnej.

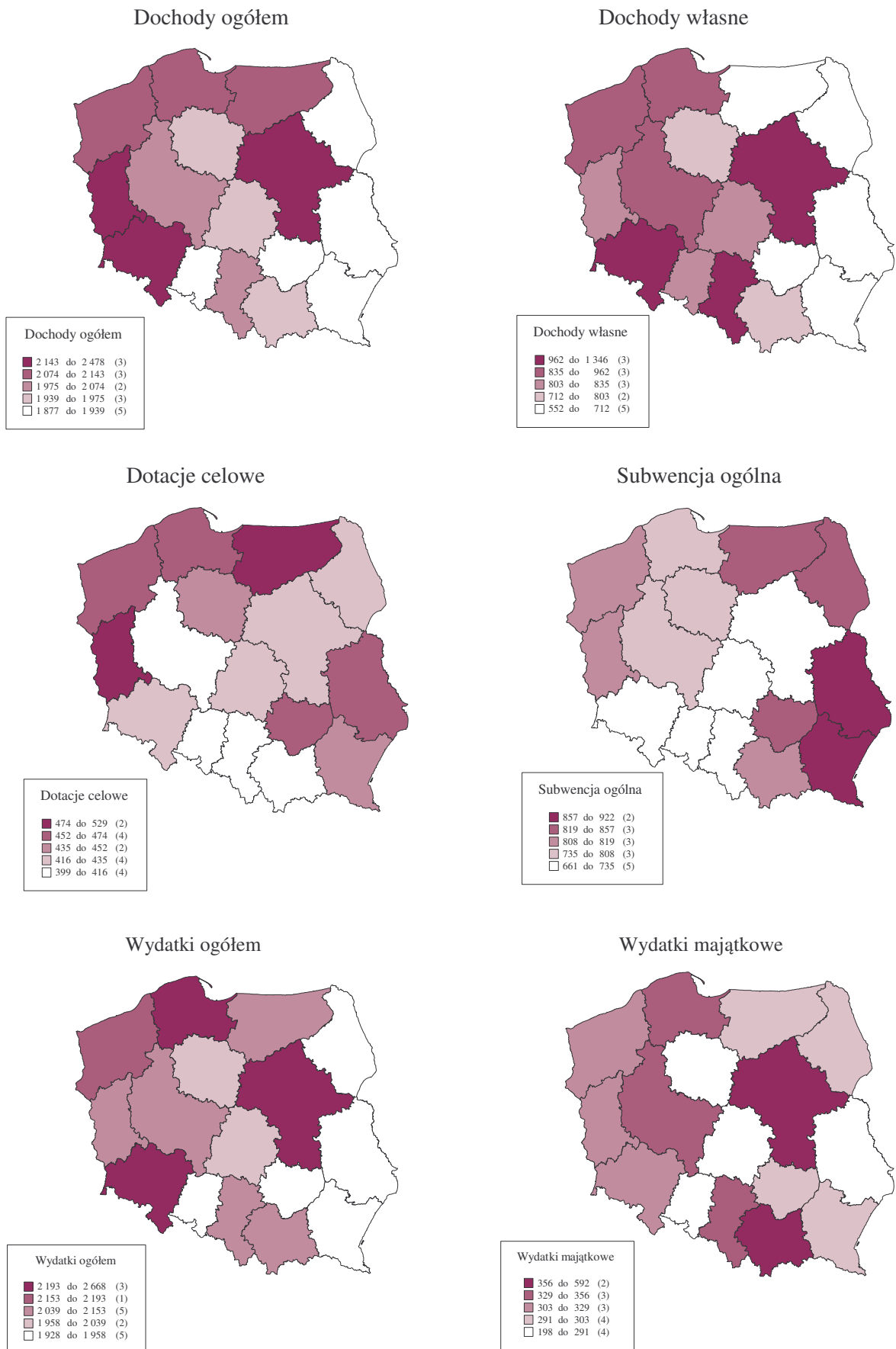
### 2.1.6. Podsumowanie

1. Rok 2002 przyniósł pogorszenie sytuacji finansowej jst. Nastąpił realny spadek ich dochodów budżetowych sięgający 1,3%, prowadząc do obniżenia relacji dochodów jst do dochodów budżetowych państwa z 56,6% w 2001 r. do 55,8% w 2002 r. Planowane dochody jst zostały zrealizowane w 96,1% i wyniosły 80 033 877 tys. zł, a wydatki zrealizowane zostały zaledwie w 92,7%, tj. w kwocie 83 181 772 tys. zł. Różnice w stopniu realizacji planowanych dochodów i wydatków budżetowych spowodowały 51,4% redukcję zaplanowanej wielkości deficytu. Kwota zrealizowanego w 2002 r. deficytu równa 3 147 895 tys. zł była zaledwie w 0,3% wyższa od deficytu jakim jst zakończyły rok 2001. Relacja wliczonych do długu publicznego zobowiązań do zrealizowanych dochodów zwiększyła się z 15,4% w 2001 r. do 19,2% w 2002 r. Kwota zobowiązań jst w stosunku do ubiegłego roku wzrosła o 25,1% - najsilniej w powiatach - o 80,0% i województwach - o 47,9%, nieco słabiej w miastach na prawach powiatu - o 22,2%, a w najmniejszym stopniu w gminach - o 9,7%.
2. Realny spadek dochodów przekraczający 10% wystąpił w budżetach powiatów i województw samorządowych a sięgający 2,4% w miastach na prawach powiatu. Jedynie gminy zanotowały realny wzrost dochodów o 5,5%. W stosunku do 2001 r. zwiększyły się o 3,2% zrealizowane przez jst dochody własne - najsilniej w powiatach - o 15,0%, obniżyły się natomiast w wyrażeniu realnym kwoty uzyskiwanych przez jst dotacji celowych i subwencji ogólnej. Zmiany te stanowiły odwrócenie dotychczasowej tendencji. W czteroletnim okresie funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego udział dochodów własnych malał, rosło natomiast znaczenie kwot otrzymywanych z budżetu państwa.
3. Poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca od 1999 r. wykazywał trwałe zróżnicowanie terytorialne. Jst województwa lubelskiego osiągały zaledwie 90 - 91% poziomu dochodów przeciętnego dla jst kraju, województwa podlaskiego 91 - 93%, województwa świętokrzyskiego 92 - 94%, natomiast jst województwa mazowieckiego realizowały 120 - 122% tego poziomu. Niski poziom ogólnej kwoty dochodów budżetowych wynikał z niewielkich rozmiarów realizowanych przez jst dochodów własnych. W województwie lubelskim ich poziom sięgał zaledwie 64% przeciętnej dla jst kraju, w województwie świętokrzyskim i podkarpackim - 66% i w województwie podlaskim 68%. Elementami zmniejszającymi rozpiętość w poziomie realizowanych dochodów były dotacje celowe i subwencja ogólna.
4. W strukturze dochodów jst dominowały dochody własne. W 2002 r. stanowiły one 41,9% dochodów budżetowych jst - najwięcej - 73,3% dochodów m. st. Warszawy, 49,2% dochodów miast na prawach powiatu, 46,3% dochodów gmin i tylko 15,7% dochodów województw oraz 10,5% - powiatów. Dla województw samorządowych głównym źródłem dochodów - 48,5% - były dotacje celowe, a dla powiatów - subwencja ogólna stanowiąca 46,8% ich dochodów. Poziom dochodów własnych w strukturze budżetów poszczególnych stopni samorządu wyznaczał zakres ich samodzielności finansowej.
5. Towarzyszące spadkowi dochodów jst obniżenie wydatków budżetowych najsilniej uwidoczniło się w wydatkach majątkowych. Ich poziom w 2002 r. sięgał zaledwie 96,1% poziomu z 2001 r., natomiast ich udział w wydatkach ogółem malał od 1999 r. z 19,0% do 16,3%. Wydatki majątkowe stanowiły najmniejszą (8,1%), chociaż rosnącą od 1999 r. część wydatków powiatów, a najwyższą (29,1%) ulegającą niewielkim, różnokierunkowym

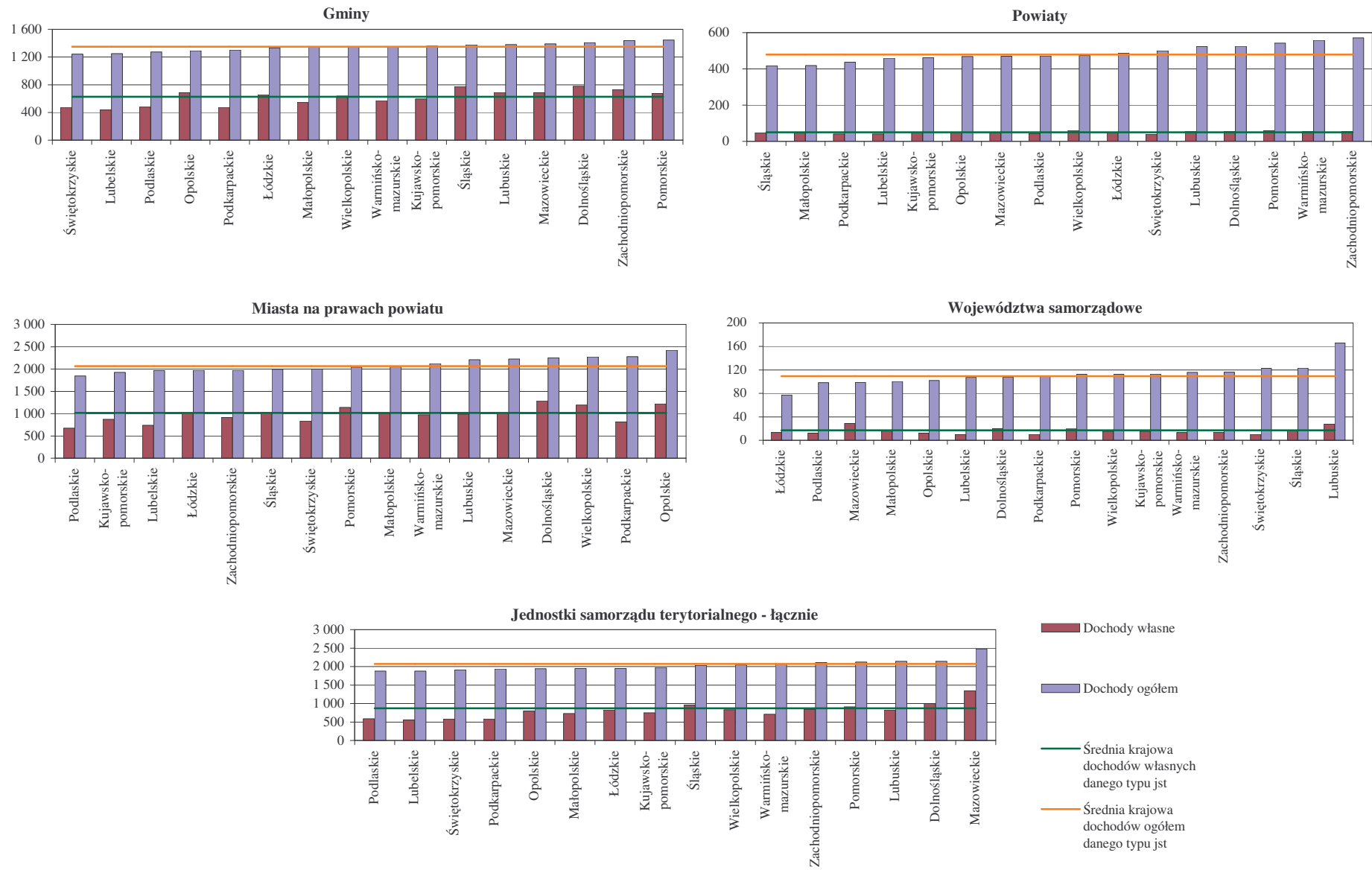
zmianom część wydatków województw. Udział wydatków majątkowych gmin zmniejszył się z 22,1% w 1999 r. do 17,4% w roku 2002. Częścią wydatków, która wykazywała wyraźny wzrost były wydatki związane z obsługą długu, ich udział w ogólnej kwocie wydatków jst sięgał jednak zaledwie 1,2% - od 0,4% w powiatach do 1,7% w miastach na prawach powiatu i 1,8% w m. st. Warszawie. Stanowiące podstawową część wydatków bieżących wynagrodzenia z pochodnymi utrzymywały się na poziomie nieco wyższym od osiągniętego w 2001 r. ze względu na zamrożenie płac w jednostkach sektora finansów publicznych.

6. Najważniejszym kierunkiem wydatkowania środków finansowych z budżetu jst była realizacja zadań oświatowych. Pochłonęły one aż 46% wydatków budżetowych gmin, ale tylko 11% wydatków województw samorządowych. Na budowę i utrzymanie dróg jst przeznaczyły 12,8% wydatków - od 5,9% wydatków gmin do 39% wydatków województw samorządowych. W gminach, poza zadaniami oświatowymi, powyżej 10% wydatków przeznaczono na realizację zadań z zakresu opieki społecznej i utrzymanie administracji, w powiatach - na bezpieczeństwo publiczne i opiekę społeczną (odpowiednio 18% i 17% wydatków), a w województwach samorządowych - na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, ochronę zdrowia oraz rolnictwo i łowiectwo.
7. Ponad 45% jst zakończyło rok 2002 nadwyżką, a około 55% - deficytem. Najwięcej budżetów „deficytowych” (68,6%) zrealizowały jst w 2000 r. Wynik budżetów jst ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek w 2002 r. stanowił deficyt, którego wielkość w relacji do dochodów jst sięgała 3,9%. W ten sam sposób wskaźnik ustalony dla gmin wyniósł 1,2%, dla miast na prawach powiatu - 5,8%, dla powiatów - 3,2% i dla województw - 2,9%. Deficyt jst w 55% pokryty był z zaciągniętych kredytów i pożyczek, a jedynie w 8,7% - z emisji obligacji komunalnych. Spłaty tych zobowiązań bez odsetek w relacji do dochodów jst sięgały 3,1%, podczas gdy określony ustawowo limit tej relacji - obejmującej ponadto potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń - wynosi 15%.
8. Wliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 71% gmin, w 52% miast na prawach powiatu, w 91% powiatów i 81% województw samorządowych mieściły się w granicach 20% w stosunku do ich dochodów, jednak w 19 gminach przekroczony został ustawowy limit 60%. Zobowiązania wymagalne (przeteterminowane) stanowiły 4,6% zobowiązań jst - od 0,1% m. st. Warszawy do 6,5% gmin. Zaciągnięte przez jst zobowiązania służyły przede wszystkim finansowaniu wydatków inwestycyjnych, jedynie w miastach na prawach powiatu kwota zobowiązań była dwukrotnie wyższa od wydatków inwestycyjnych. Złożył się na to wyraźny spadek realizowanych przez nie wydatków inwestycyjnych, których wielkość zestawiona została ze skumulowaną kwotą niespłaconych dotąd zobowiązań służących finansowaniu inwestycji w latach wcześniejszych.
9. Szczególnym zagrożeniem dla jst jest zła sytuacja finansowa zakładów opieki zdrowotnej, dla których jst są organami założycielskimi. Kłopoty finansowe tych zakładów, w związku z ustawowym obowiązkiem pokrycia ujemnego wyniku finansowego w przypadku ich likwidacji, mogą w najbliższych latach w znaczący sposób wpłynąć na wzrost poziomu zadłużenia szczególnie powiatów, województw samorządowych oraz miast na prawach powiatu. Symptomatic tego zagrożenia jest występujący w 2002 r. wzrost wydatków z tytułu spłaty zobowiązań wynikających z uprzednio udzielonych na rzecz sp zoz poręczeń i gwarancji, występujący zwłaszcza w powiatach.

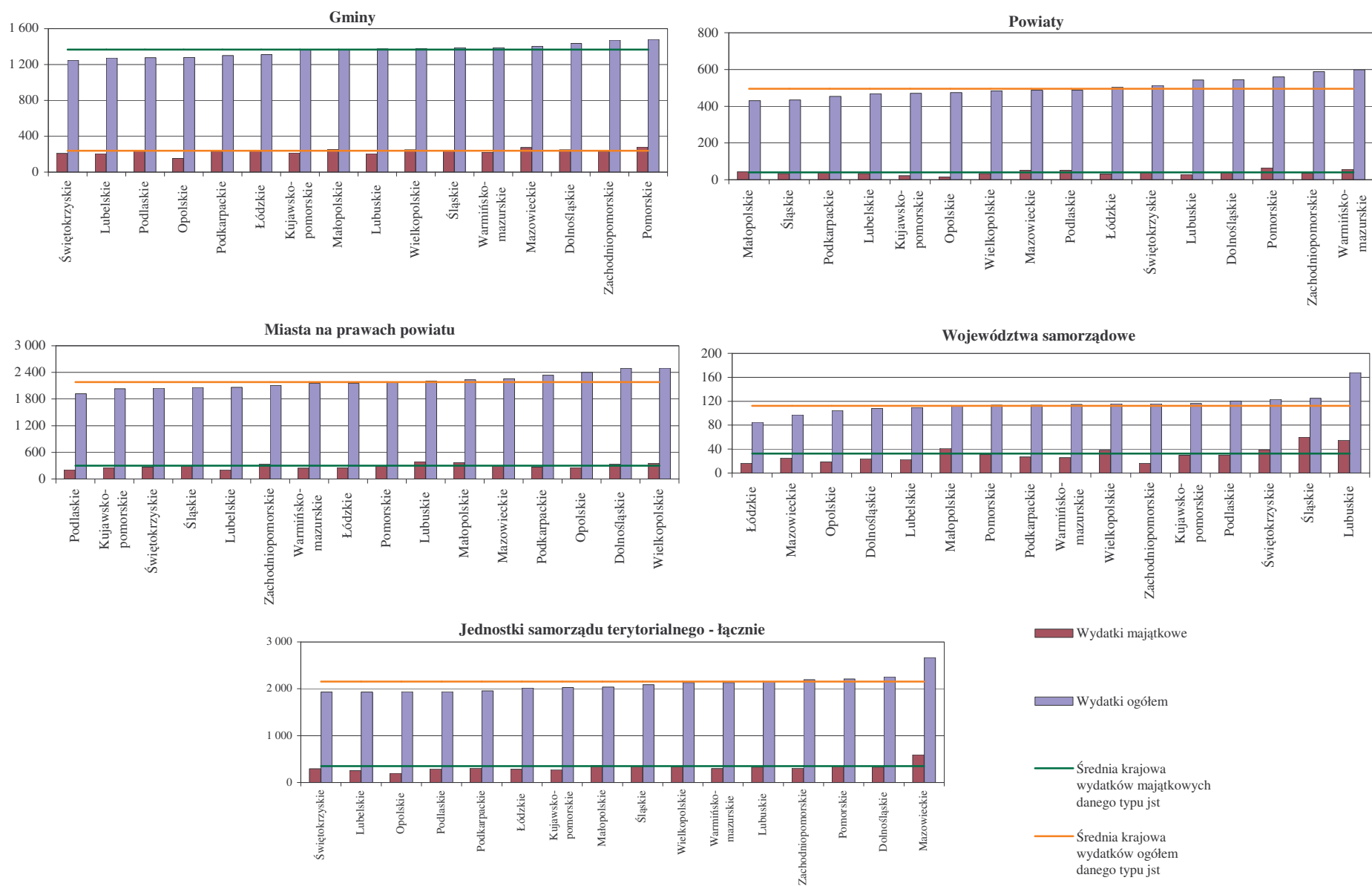
Rysunek 2.1.1. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)



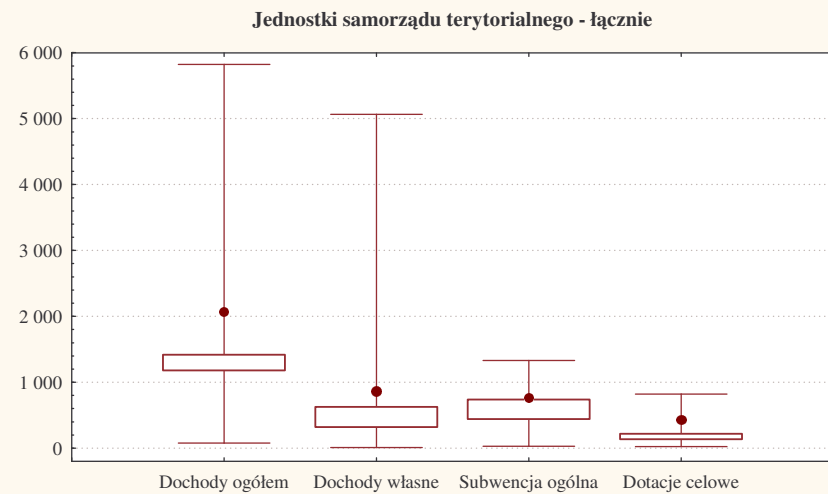
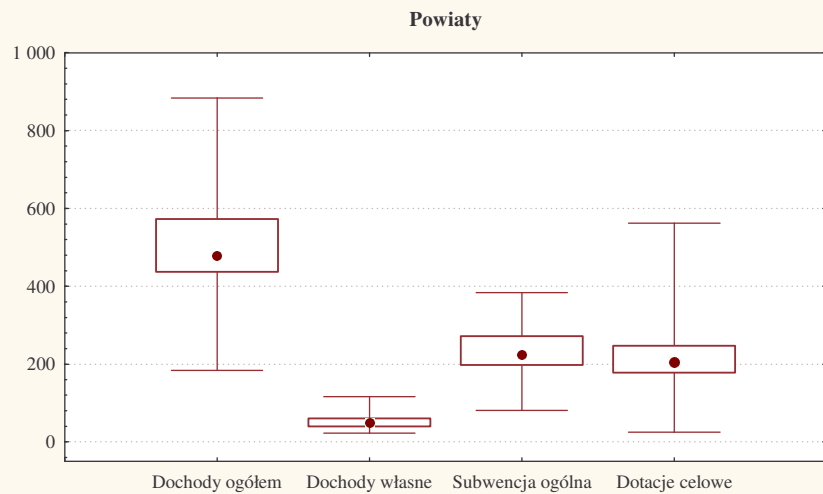
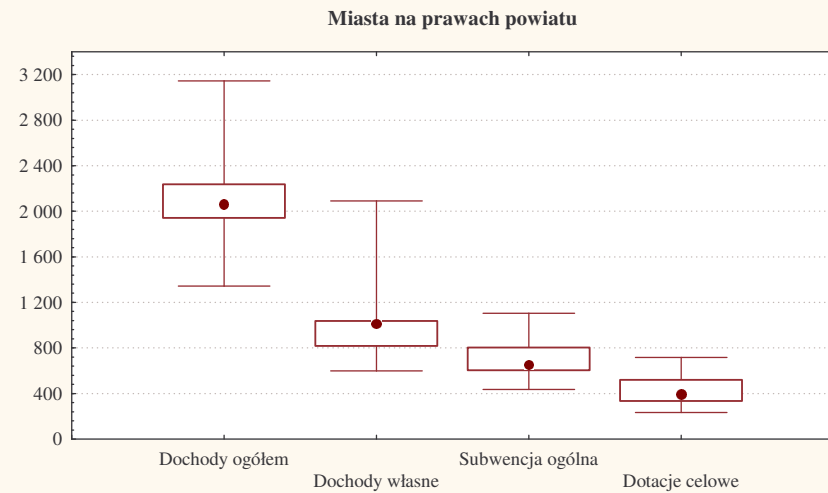
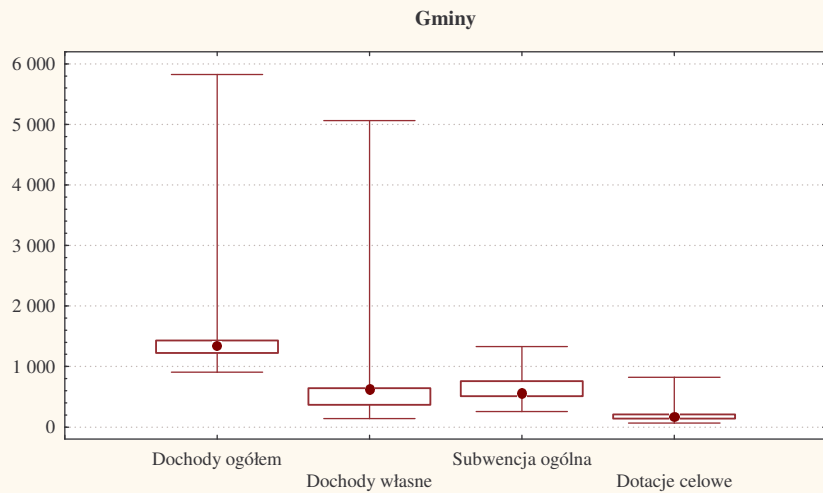
Rysunek 2.1.2. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)



Rysunek 2.1.3. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)

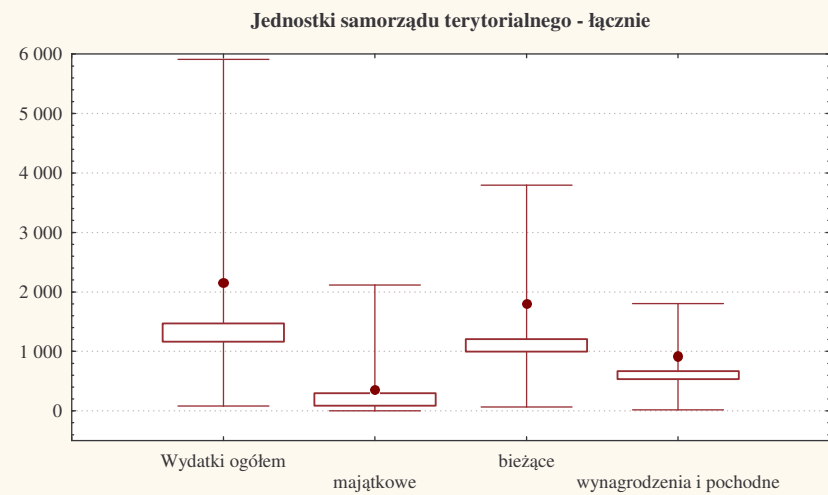
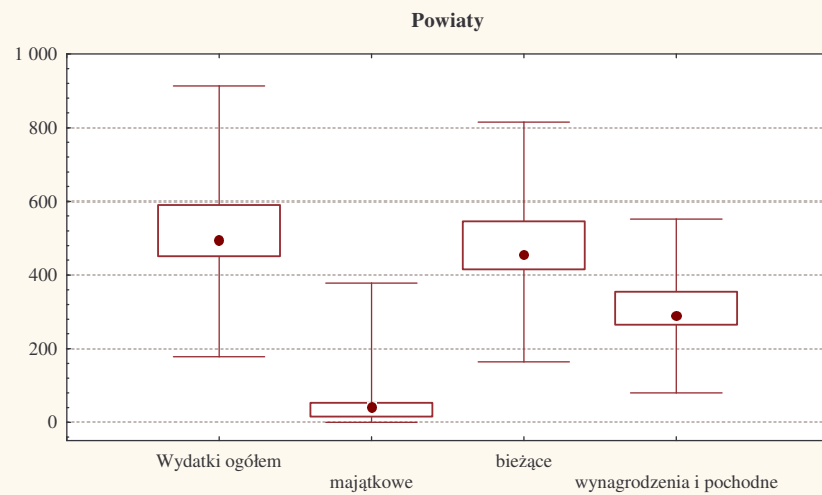
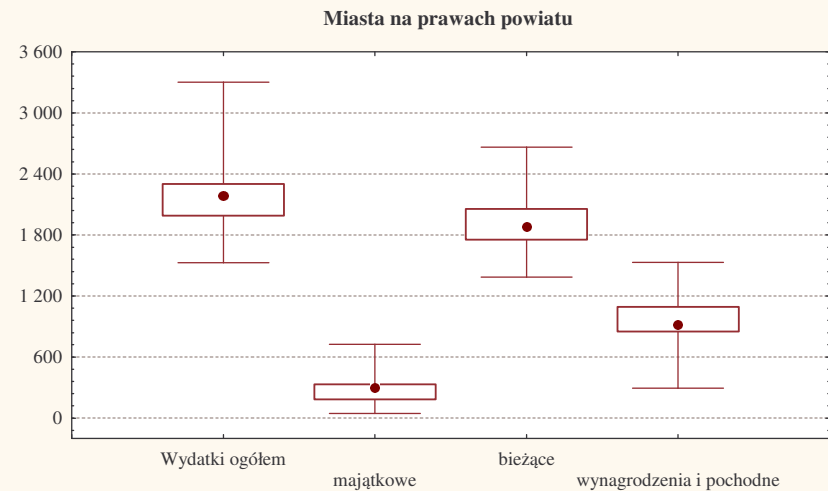
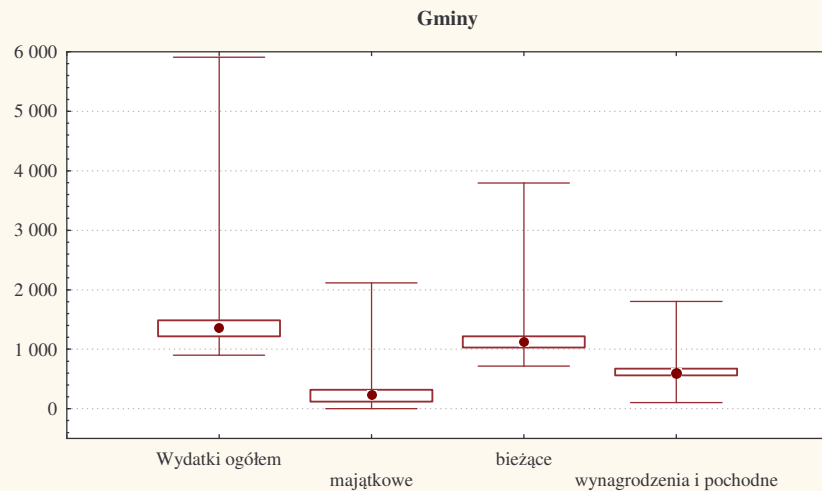


Rysunek 2.1.4. Zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)  
 (dane nie prezentują gminy Kleszczów)



Legenda: ● Średnia □ 25%-75% ▭ Min-Maks.

Rysunek 2.1.5. Zróżnicowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)  
 (dane nie prezentują gminy Kleszczów)



Legenda: ● Średnia □ 25%-75% ▭ Min-Maks.

Tabela 2.1.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000 - 2002 (w mln zł)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2002		Wskaźnik dynamiki w %		
		2000	2001	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>I. Budżet państwa</b>								
1.	Dochody	135 664	140 527	145 102	143 538	103,6	102,1	98,9
2.	Wydatki	151 055	172 885	185 102	182 950	114,5	105,8	98,8
<b>II. Zbiorczy budżet jst</b>								
1.	Dochody	72 610	79 595	83 257	80 034	109,6	100,6	96,1
2.	Wydatki	75 747	82 734	89 726	83 182	109,2	100,5	92,7
3.	Dochody jst do dochodów budżetu państwa (w %)	53,5	56,6	57,4	55,8	x	x	x
4.	Wydatki jst do wydatków budżetu państwa (w %)	50,1	47,9	48,5	45,5	x	x	x
<b>III. Budżet gmin</b>								
1.	Dochody	34 584*	32 162*	35 303	34 546	93,0	107,4	97,9
2.	Wydatki	36 211*	32 916*	37 209	34 951	90,9	106,2	93,9
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	47,6	40,4	42,4	43,2	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	47,8	39,8	41,5	42,0	x	x	x
<b>IV. Budżet miasta st. Warszawy</b>								
1.	Dochody	*	5 684	7 061	5 477		96,4	77,6
2.	Wydatki	*	6 218	8 799	6 338		101,9	72,0
3.	Dochody miasta st. Warszawy do dochodów jst (w %)		7,1	8,5	6,8	x	x	x
4.	Wydatki miasta st. Warszawy do wydatków jst (w %)		7,8	10,6	7,9	x	x	x
<b>V. Budżety miast na prawach powiatu</b>								
1.	Dochody	21 766	23 667	24 188	23 540	108,7	99,5	97,3
2.	Wydatki	23 084	25 137	26 241	24 899	108,9	99,1	94,9
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	30,0	29,7	29,1	29,4	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	30,5	30,4	29,2	29,9	x	x	x
<b>VI. Budżety powiatów</b>								
1.	Dochody	12 555	13 482*	12 300	12 253	107,4	90,9	99,6
2.	Wydatki	12 664	13 726	12 881	12 652	108,4	92,2	98,2
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	17,3	16,9	14,8	15,3	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	16,7	16,6	14,4	15,2	x	x	x
<b>VII. Budżety samorządów województwa</b>								
1.	Dochody	3 705	4 600	4 405	4 218	124,2	91,7	95,8
2.	Wydatki	3 787	4 737	4 596	4 340	125,1	91,6	94,4
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	5,1	5,8	5,3	5,3	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	5,0	5,7	5,1	5,2	x	x	x

\* Dla osiągnięcia porównywalności w 2001 i 2002 r. z dochodów i wydatków jst wydzielono dochody i wydatki miasta st. Warszawy.

W 2000 r. miasto st. Warszawa ujęte jest w gminach.

Tabela 2.1.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2002 roku (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2002 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	<b>P O L S K A w tym:</b>	<b>83 257 192</b>	<b>80 033 877</b>	<b>89 726 141</b>	<b>83 181 772</b>	<b>-6 468 949</b>	<b>-3 147 895</b>	<b>15 358 392</b>	<b>19,2</b>
2	gminy	35 303 379	34 545 760	37 208 673	34 950 652	-1 905 294	-404 892	6 039 342	17,5
3	m. st. Warszawa	7 061 000	5 477 585	8 799 204	6 338 357	-1 738 204	-860 772	1 627 559	29,7
4	miasta na prawach powiatu	24 188 011	23 539 549	26 240 826	24 899 660	-2 052 815	-1 360 111	6 367 344	27,0
5	powiaty	12 299 637	12 252 713	12 881 230	12 652 666	-581 593	-399 954	890 564	7,3
6	województwo samorządowe	4 405 165	4 218 269	4 596 208	4 340 436	-191 043	-122 166	433 583	10,3
7	<b>Dolnośląskie w tym:</b>	<b>6 621 130</b>	<b>6 370 140</b>	<b>7 064 613</b>	<b>6 695 064</b>	<b>-443 483</b>	<b>-324 924</b>	<b>1 743 106</b>	<b>27,4</b>
8	gminy	2 955 979	2 819 116	3 094 936	2 871 016	-138 956	-51 900	682 978	24,2
9	miasta na prawach powiatu	2 270 663	2 181 320	2 519 081	2 414 330	-248 418	-233 010	934 588	42,8
10	powiaty	1 061 407	1 049 578	1 116 537	1 089 637	-55 130	-40 059	104 790	10,0
11	województwo samorządowe	333 080	320 126	334 059	320 081	-978	45	20 749	6,5
12	<b>Kujawsko-pomorskie w tym:</b>	<b>4 162 839</b>	<b>4 150 003</b>	<b>4 461 019</b>	<b>4 261 995</b>	<b>-298 180</b>	<b>-111 992</b>	<b>968 795</b>	<b>23,3</b>
13	gminy	1 759 773	1 751 723	1 858 459	1 758 978	-98 686	-7 254	306 421	17,5
14	miasta na prawach powiatu	1 566 972	1 565 318	1 739 898	1 653 193	-172 926	-87 875	609 457	38,9
15	powiaty	594 371	595 496	613 794	605 850	-19 423	-10 354	18 368	3,1
16	województwo samorządowe	241 723	237 465	248 869	243 975	-7 146	-6 510	34 549	14,5
17	<b>Lubelskie w tym:</b>	<b>4 317 261</b>	<b>4 188 014</b>	<b>4 538 064</b>	<b>4 301 610</b>	<b>-220 803</b>	<b>-113 596</b>	<b>565 886</b>	<b>13,5</b>
18	gminy	2 147 060	2 092 639	2 267 015	2 134 173	-119 955	-41 534	261 219	12,5
19	miasta na prawach powiatu	1 138 279	1 088 409	1 201 428	1 140 005	-63 148	-51 596	253 653	23,3
20	powiaty	773 359	768 067	795 304	783 019	-21 944	-14 952	28 404	3,7
21	województwo samorządowe	258 562	238 899	274 317	244 413	-15 755	-5 514	22 610	9,5

ciąg dalszy tabeli 2.1.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2002 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
22	<b>Lubuskie w tym:</b>	<b>2 239 565</b>	<b>2 195 560</b>	<b>2 293 670</b>	<b>2 205 702</b>	<b>-54 105</b>	<b>-10 142</b>	<b>246 054</b>	<b>11,2</b>
23	gminy	1 105 652	1 076 044	1 127 690	1 070 240	-22 039	5 804	129 465	12,0
24	miasta na prawach powiatu	549 546	541 860	553 634	540 506	-4 088	1 354	75 651	14,0
25	powiaty	408 059	407 848	431 515	422 821	-23 457	-14 974	35 136	8,6
26	województwo samorządowe	176 308	169 808	180 830	172 135	-4 522	-2 327	5 802	3,4
26	<b>Łódzkie w tym:</b>	<b>5 236 168</b>	<b>5 129 914</b>	<b>5 582 501</b>	<b>5 312 313</b>	<b>-346 333</b>	<b>-182 399</b>	<b>1 085 880</b>	<b>21,2</b>
27	gminy	2 321 003	2 283 040	2 384 799	2 248 880	-63 796	34 160	401 103	17,6
28	miasta na prawach powiatu	1 872 955	1 806 778	2 092 098	1 977 221	-219 143	-170 442	574 218	31,8
29	powiaty	836 711	836 539	876 264	862 848	-39 553	-26 309	61 091	7,3
30	województwo samorządowe	205 499	203 557	229 340	223 365	-23 841	-19 808	49 469	24,3
31	<b>Małopolskie w tym:</b>	<b>6 390 525</b>	<b>6 294 241</b>	<b>6 865 380</b>	<b>6 594 288</b>	<b>-474 856</b>	<b>-300 046</b>	<b>1 597 145</b>	<b>25,4</b>
32	gminy	3 097 007	3 067 108	3 294 870	3 128 686	-197 863	-61 578	492 684	16,1
33	miasta na prawach powiatu	1 988 106	1 947 205	2 182 073	2 114 658	-193 967	-167 453	970 967	49,9
34	powiaty	959 306	955 797	1 000 097	985 720	-40 791	-29 922	57 704	6,0
35	województwo samorządowe	346 105	324 131	388 341	365 224	-42 235	-41 093	75 789	23,4
36	<b>Mazowieckie w tym:</b>	<b>14 294 610</b>	<b>12 581 321</b>	<b>16 391 373</b>	<b>13 548 366</b>	<b>-2 096 763</b>	<b>-967 045</b>	<b>2 661 092</b>	<b>21,2</b>
37	gminy	4 203 240	4 111 040	4 446 319	4 158 046	-243 079	-47 006	695 869	16,9
38	m. st. Warszawa	7 061 000	5 477 585	8 799 204	6 338 357	-1 738 204	-860 772	1 627 559	29,7
39	miasta na prawach powiatu	1 106 432	1 099 025	1 146 259	1 115 110	-39 827	-16 085	217 998	19,8
40	powiaty	1 397 063	1 391 293	1 467 149	1 442 569	-70 086	-51 276	110 822	8,0
41	województwo samorządowe	526 875	502 377	532 442	494 283	-5 567	8 095	8 844	1,8
42	<b>Opolskie w tym:</b>	<b>2 160 794</b>	<b>2 094 837</b>	<b>2 255 999</b>	<b>2 090 613</b>	<b>-95 205</b>	<b>4 224</b>	<b>267 657</b>	<b>12,8</b>
43	gminy	1 259 289	1 227 930	1 330 511	1 218 559	-71 222	9 371	223 461	18,2
44	miasta na prawach powiatu	344 622	311 249	348 617	308 438	-3 995	2 810	21 342	6,9
45	powiaty	444 557	445 426	460 458	450 918	-15 901	-5 492	16 345	3,7
46	województwo samorządowe	112 325	110 232	116 413	112 697	-4 087	-2 466	6 510	5,9
47	<b>Podkarpackie w tym:</b>	<b>4 207 874</b>	<b>4 120 156</b>	<b>4 413 065</b>	<b>4 173 158</b>	<b>-205 191</b>	<b>-53 001</b>	<b>595 960</b>	<b>14,5</b>
48	gminy	2 388 579	2 344 468	2 498 543	2 343 665	-109 964	803	370 639	15,8
49	miasta na prawach powiatu	769 491	752 100	811 026	771 188	-41 535	-19 088	126 520	16,8
50	powiaty	794 188	788 017	838 147	816 260	-43 959	-28 243	85 952	10,9
51	województwo samorządowe	255 616	235 571	265 349	242 045	-9 733	-6 474	12 849	5,5
52	<b>Podlaskie w tym:</b>	<b>2 344 803</b>	<b>2 290 277</b>	<b>2 496 155</b>	<b>2 363 416</b>	<b>-151 351</b>	<b>-73 140</b>	<b>351 999</b>	<b>15,4</b>
53	gminy	1 036 198	1 016 697	1 093 404	1 020 347	-57 206	-3 650	141 460	13,9
54	miasta na prawach powiatu	801 340	776 787	844 619	806 589	-43 279	-29 803	163 100	21,0
55	powiaty	378 235	376 873	399 201	389 689	-20 966	-12 815	13 905	3,7
56	województwo samorządowe	129 031	119 920	158 931	146 791	-29 900	-26 871	33 534	28,0
57	<b>Pomorskie w tym:</b>	<b>4 768 942</b>	<b>4 672 962</b>	<b>5 087 711</b>	<b>4 870 042</b>	<b>-318 769</b>	<b>-197 080</b>	<b>1 178 391</b>	<b>25,2</b>
58	gminy	1 981 899	1 949 742	2 113 157	2 000 401	-131 258	-50 659	352 954	18,1
59	miasta na prawach powiatu	1 795 314	1 743 903	1 946 235	1 864 325	-150 920	-120 422	730 269	41,9
60	powiaty	734 643	731 043	766 048	755 467	-31 405	-24 424	62 172	8,5
61	województwo samorządowe	257 085	248 274	262 272	249 849	-5 186	-1 575	32 996	13,3
62	<b>Śląskie w tym:</b>	<b>10 062 070</b>	<b>9 842 276</b>	<b>10 849 388</b>	<b>10 091 865</b>	<b>-787 319</b>	<b>-249 589</b>	<b>1 240 091</b>	<b>12,6</b>
63	gminy	2 790 769	2 757 781	3 013 710	2 775 592	-222 941	-17 811	369 553	13,4
64	miasta na prawach powiatu	5 814 426	5 655 158	6 306 255	5 841 692	-491 829	-186 534	774 920	13,7
65	powiaty	835 629	834 347	885 372	869 510	-49 743	-35 163	67 442	8,1
66	województwo samorządowe	621 246	594 990	644 052	605 071	-22 805	-10 080	28 176	4,7
67	<b>Świętokrzyskie w tym:</b>	<b>2 542 513</b>	<b>2 515 886</b>	<b>2 656 272</b>	<b>2 545 394</b>	<b>-113 759</b>	<b>-29 508</b>	<b>283 621</b>	<b>11,3</b>
68	gminy	1 406 171	1 377 779	1 473 500	1 384 962	-67 328	-7 183	210 672	15,3
69	miasta na prawach powiatu	412 839	421 071	436 356	429 521	-23 517	-8 450	39 137	9,3
70	powiaty	555 676	555 070	577 009	568 776	-21 333	-13 705	19 103	3,4
71	województwo samorządowe	167 828	161 965	169 407	162 135	-1 580	-170	14 709	9,1
72	<b>Warmińsko-mazurskie w tym:</b>	<b>3 137 863</b>	<b>3 047 409</b>	<b>3 298 790</b>	<b>3 137 358</b>	<b>-160 927</b>	<b>-89 949</b>	<b>527 834</b>	<b>17,3</b>
73	gminy	1 646 062	1 581 209	1 724 883	1 616 276	-78 820	-35 066	302 088	19,1
74	miasta na prawach powiatu	652 240	645 815	676 521	655 092	-24 281	-9 277	114 744	17,8
75	powiaty	657 629	650 285	713 669	697 689	-56 040	-47 404	90 420	13,9
76	województwo samorządowe	181 931	170 099	183 717	168 301	-1 786	1 798	20 582	12,1
77	<b>Wielkopolskie w tym:</b>	<b>7 018 222</b>	<b>6 877 235</b>	<b>7 495 013</b>	<b>7 187 484</b>	<b>-476 791</b>	<b>-310 249</b>	<b>1 326 405</b>	<b>19,3</b>
78	gminy	3 474 881	3 416 410	3 669 356	3 505 833	-194 474	-89 423	718 781	21,0
79	miasta na prawach powiatu	1 952 013	1 878 475	2 174 055	2 065 189	-222 042	-186 714	481 784	25,6
80	powiaty	1 201 167	1 203 011	1 245 911	1 227 093	-44 743	-24 083	62 064	5,2
81	województwo samorządowe	390 160	379 339	405 691	389 368	-15 531	-10 029	63 776	16,8
82	<b>Zachodniopomorskie w tym:</b>	<b>3 752 014</b>	<b>3 663 646</b>	<b>3 977 128</b>	<b>3 803 104</b>	<b>-225 114</b>	<b>-139 458</b>	<b>718 475</b>	<b>19,6</b>
83	gminy	1 729 815	1 673 031	1 817 523	1 714 998	-87 707	-41 967	379 993	22,7
84	miasta na prawach powiatu	1 152 774	1 125 075	1 262 672	1 202 601	-109 898	-77 526	278 996	24,8
85	powiaty	667 635	664 023	694 755	684 801	-27 119	-20 778	56 846	8,6
86	województwo samorządowe	201 790	201 515	202 179	200 703	-389	812	2 639	1,3

Tabela 2.1.3. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2002 r. (2001 r. = 100%)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym: udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	<b>P O L S K A w tym:</b>	<b>100,6</b>	<b>98,7</b>	<b>103,2</b>	<b>100,5</b>	<b>100,9</b>	<b>95,1</b>	<b>100,5</b>	<b>98,6</b>	<b>101,4</b>	<b>96,1</b>	<b>96,2</b>
2	gminy	107,4	105,5	104,2	98,7	109,4	113,6	106,2	104,3	106,6	104,3	104,4
3	m. st. Warszawa	96,4	94,5	96,8	107,7	97,3	93,4	101,9	100,0	100,0	107,2	107,2
4	miasta na prawach powiatu	99,5	97,6	102,7	100,0	95,2	98,7	99,1	97,2	101,8	84,5	84,6
5	powiaty	90,9	89,0	115,0	97,4	92,2	85,2	92,2	90,3	93,2	81,8	81,9
6	województwa samorządowe	91,7	89,8	107,3	101,5	95,5	85,3	91,6	89,7	90,3	95,0	94,5
7	Dolnośląskie	98,9	97,0	104,3	97,7	98,5	88,6	98,4	96,5	100,7	86,5	85,4
8	Kujawsko-pomorskie	101,4	99,5	107,1	101,2	101,2	93,4	98,7	96,8	101,2	85,1	84,9
9	Lubelskie	101,4	99,5	101,9	98,1	102,0	99,8	100,9	99,0	100,9	100,7	101,9
10	Lubuskie	99,5	97,6	101,8	99,9	100,3	94,8	98,1	96,2	99,4	91,7	92,7
11	Łódzkie	101,9	100,0	106,4	98,3	99,9	97,1	101,5	99,6	101,9	99,2	98,3
12	Małopolskie	103,5	101,6	106,5	103,0	101,4	102,6	101,7	99,8	102,5	98,1	99,4
13	Mazowieckie	99,6	97,7	101,3	106,9	102,0	91,1	101,1	99,2	101,5	99,7	99,8
14	Opolskie	97,3	95,4	97,6	96,8	99,0	93,8	97,6	95,7	99,6	82,9	85,2
15	Podkarpackie	100,4	98,5	105,0	98,0	103,1	90,4	100,1	98,2	101,0	95,1	94,9
16	Podlaskie	98,4	96,5	105,2	100,9	99,0	89,5	99,1	97,2	101,5	87,4	87,2
17	Pomorskie	100,6	98,7	102,1	103,3	101,3	96,7	100,0	98,1	101,9	91,2	91,7
18	Śląskie	100,1	98,2	101,7	93,8	98,8	98,5	101,7	99,8	102,2	99,6	99,8
19	Świętokrzyskie	99,1	97,2	105,5	97,3	100,6	90,3	98,1	96,2	99,0	92,9	92,4
20	Warmińsko-mazurskie	103,2	101,3	103,2	103,5	102,9	103,9	103,4	101,5	101,6	115,5	117,6
21	Wielkopolskie	102,8	100,9	104,9	101,2	102,4	99,3	102,9	101,0	103,1	101,5	100,4
22	Zachodniopomorskie	98,2	96,3	100,6	98,4	100,7	90,4	98,3	96,4	100,0	88,8	89,5

\* wskaźnik inflacji 1,9%

Tabela 2.1.4. **Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2001 i 2002**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>P O L S K A w tym:</b>	<b>40,8</b>	<b>41,9</b>	<b>22,2</b>	<b>21,0</b>	<b>37,0</b>	<b>37,1</b>	<b>17,0</b>	<b>16,3</b>	<b>16,7</b>	<b>15,9</b>	<b>83,0</b>	<b>83,7</b>	<b>42,5</b>	<b>42,6</b>
2	gminy	47,7	46,3	11,7	12,4	40,5	41,3	17,7	17,4	17,4	17,2	82,3	82,6	44,3	43,2
3	m. st. Warszawa	73,0	73,3	13,7	13,2	13,4	13,5	26,4	27,8	26,2	27,6	73,6	72,2	26,0	26,2
4	miasta na prawach powiatu	47,6	49,2	19,3	19,1	33,1	31,7	16,0	13,7	15,3	27,6	84,0	86,3	41,8	42,0
5	powiaty	8,3	10,5	45,6	42,7	46,1	46,8	9,1	8,1	9,1	27,6	90,9	91,9	56,0	58,5
6	województwa samorządowe	13,4	15,7	52,2	48,5	34,4	35,8	28,0	29,1	27,8	27,6	72,0	70,9	16,6	18,0
7	Dolnośląskie	44,3	46,8	22,6	20,2	33,1	33,0	16,5	14,5	16,2	27,6	83,5	85,5	39,9	40,3
8	Kujawsko-pomorskie	35,9	37,9	24,6	22,7	39,4	39,4	15,6	13,5	15,3	27,6	84,4	86,5	45,1	46,1
9	Lubelskie	29,2	29,4	24,5	24,1	46,3	46,6	13,2	13,2	13,0	27,6	86,8	86,8	49,5	48,8
10	Lubuskie	37,8	38,7	24,3	23,1	37,9	38,2	16,3	15,3	15,9	27,6	83,7	84,7	43,0	43,9
11	Łódzkie	40,6	42,4	22,4	21,4	36,9	36,2	14,3	14,0	14,1	27,6	85,7	86,0	43,9	43,6
12	Małopolskie	36,4	37,5	21,1	20,9	42,5	41,6	18,4	17,7	17,5	27,6	81,6	82,3	43,3	43,2
13	Mazowieckie	53,4	54,3	19,0	17,4	27,6	28,3	22,5	22,2	22,3	27,6	77,5	77,8	36,3	36,6
14	Opolskie	41,3	41,4	21,5	20,7	37,3	37,9	12,1	10,2	11,6	27,6	87,9	89,8	47,5	48,9
15	Podkarpackie	28,3	29,6	25,2	22,7	46,4	47,7	16,3	15,5	16,2	27,6	83,7	84,5	47,3	47,6
16	Podlaskie	29,2	31,2	25,5	23,2	45,3	45,6	17,0	15,0	16,9	27,6	83,0	85,0	44,5	45,3
17	Pomorskie	42,3	42,9	22,4	21,6	35,2	35,5	17,7	16,1	17,1	27,6	82,3	83,9	42,0	42,7
18	Śląskie	46,5	47,3	20,5	20,2	33,0	32,5	17,1	16,7	16,6	27,6	82,9	83,3	41,5	40,8
19	Świętokrzyskie	28,4	30,2	27,3	24,9	44,3	44,9	16,0	15,1	15,8	27,6	84,0	84,9	46,5	46,8
20	Warmińsko-mazurskie	34,3	34,3	25,3	25,5	40,3	40,2	12,4	13,9	12,0	27,6	87,6	86,1	47,7	46,3
21	Wielkopolskie	40,1	40,9	20,3	19,6	39,7	39,5	16,1	15,9	15,5	27,6	83,9	84,1	42,8	42,6
22	Zachodniopomorskie	39,0	39,9	23,7	21,8	37,3	38,3	15,4	13,9	15,2	27,6	84,6	86,1	40,9	41,5

Tabela 2.1.5. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne		w tym udziały w dochodach b.p.		Dotacje celowe		w tym na inwestycje		Subwencja ogólna	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	<b>P O L S K A w tym:</b>	<b>2 060</b>	<b>2 072</b>	<b>841</b>	<b>868</b>	<b>265</b>	<b>266</b>	<b>457</b>	<b>435</b>	<b>70</b>	<b>63</b>	<b>762</b>	<b>769</b>
2	gminy	1 258	1 350	600	625	163	160	148	168	24	26	510	557
3	m. st. Warszawa	3 499	3 372	2 554	2 471	831	894	478	446	109	119	467	455
4	miasta na prawach powiatu	2 069	2 062	985	1 014	355	356	398	394	28	24	685	653
5	powiaty	527	479	44	50	6	5	240	205	23	16	243	224
6	województwa samorządowe	119	109	16	17	14	14	62	53	26	24	41	39
7	Dolnośląskie	2 169	2 145	961	1 003	262	256	489	434	86	56	718	708
8	Kujawsko-pomorskie	1 948	1 975	699	749	214	217	480	448	53	50	769	777
9	Lubelskie	1 851	1 880	541	552	161	158	453	452	40	52	858	876
10	Lubuskie	2 153	2 143	814	829	209	209	523	496	63	57	816	819
11	Łódzkie	1 908	1 948	775	826	233	229	428	416	38	32	705	706
12	Małopolskie	1 878	1 946	684	729	236	243	397	407	51	63	798	810
13	Mazowieckie	2 490	2 477	1 328	1 345	444	474	474	432	97	83	687	700
14	Opolskie	1 988	1 939	821	803	205	199	426	401	52	35	741	735
15	Podkarpackie	1 927	1 933	546	573	155	152	486	439	89	64	895	921
16	Podlaskie	1 907	1 877	557	586	165	167	486	435	75	39	864	856
17	Pomorskie	2 109	2 120	893	910	261	269	473	457	69	74	743	752
18	Śląskie	2 032	2 035	946	962	364	341	417	411	102	96	670	662
19	Świętokrzyskie	1 921	1 907	545	576	165	161	524	474	105	81	851	857
20	Warmińsko-mazurskie	2 010	2 074	690	712	179	186	509	529	44	70	811	834
21	Wielkopolskie	1 989	2 043	797	835	254	257	403	400	45	52	789	808
22	Zachodniopomorskie	2 150	2 112	838	843	221	218	510	461	55	34	802	809

Tabela 2.1.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	<b>P O L S K A w tym:</b>	<b>2 141</b>	<b>2 153</b>	<b>365</b>	<b>350</b>	<b>357</b>	<b>343</b>	<b>1 777</b>	<b>1 803</b>	<b>910</b>	<b>917</b>	<b>183</b>	<b>187</b>
2	gminy	1 287	1 366	228	238	225	234	1 059	1 128	570	590	70	77
3	m. st. Warszawa	3 829	3 902	1 011	1 084	1 004	1 076	2 817	2 818	996	1 022	546	518
4	miasta na prawach powiatu	2 197	2 181	352	298	336	285	1 845	1 883	918	917	211	225
5	powiaty	537	494	49	40	49	40	488	454	300	289	19	19
6	województwa samorządowe	123	112	34	33	34	32	88	80	20	20	39	35
7	Dolnośląskie	2 291	2 254	378	327	370	316	1 913	1 927	915	909	194	196
8	Kujawsko-pomorskie	2 057	2 028	321	273	316	268	1 736	1 755	928	936	175	172
9	Lubelskie	1 912	1 931	252	254	248	254	1 660	1 677	947	942	135	132
10	Lubuskie	2 194	2 153	358	329	349	323	1 836	1 824	943	944	211	198
11	Łódzkie	1 983	2 018	283	282	279	275	1 700	1 736	871	880	156	151
12	Małopolskie	2 002	2 039	368	361	350	348	1 634	1 678	867	880	164	168
13	Mazowieckie	2 641	2 668	593	591	588	587	2 048	2 076	959	977	275	266
14	Opolskie	1 979	1 935	239	198	229	195	1 740	1 737	940	947	121	133
15	Podkarpackie	1 958	1 958	318	303	316	300	1 639	1 655	927	932	118	141
16	Podlaskie	1 953	1 937	333	291	329	288	1 620	1 646	869	877	224	215
17	Pomorskie	2 212	2 209	391	356	378	346	1 822	1 853	929	944	172	168
18	Śląskie	2 050	2 086	350	349	341	340	1 700	1 737	850	851	189	218
19	Świętokrzyskie	1 964	1 929	313	292	310	286	1 651	1 637	914	903	96	101
20	Warmińsko-mazurskie	2 066	2 135	257	297	249	292	1 809	1 838	986	990	141	144
21	Wielkopolskie	2 077	2 135	334	339	323	324	1 744	1 797	890	909	177	175
22	Zachodniopomorskie	2 230	2 193	344	306	339	303	1 886	1 887	913	910	231	234

Tabela 2.1.7. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2002 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Dotacje celowe	w tym inwestycje	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	<b>POLSKA w tym:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
2	gminy	65	72	60	39	41	72	63	68	63
3	m. st. Warszawa	163	285	336	103	188	59	181	309	156
4	miasta na prawach powiatu	100	117	133	91	38	85	101	85	104
5	powiaty	23	6	2	47	25	29	23	11	25
6	województwa samorządowe	5	2	5	12	37	5	5	9	4
7	Dolnośląskie	104	116	96	100	88	92	105	93	107
8	Kujawsko-pomorskie	95	86	81	103	80	101	94	78	97
9	Lubelskie	91	64	59	104	82	114	90	73	93
10	Lubuskie	103	95	78	114	90	106	100	94	101
11	Łódzkie	94	95	86	96	50	92	94	80	96
12	Małopolskie	94	84	91	94	100	105	95	103	93
13	Mazowieckie	120	155	178	99	131	91	124	169	115
14	Opolskie	94	93	75	92	55	96	90	57	96
15	Podkarpackie	93	66	57	101	101	120	91	86	92
16	Podlaskie	91	68	63	100	62	111	90	83	91
17	Pomorskie	102	105	101	105	116	98	103	102	103
18	Śląskie	98	111	128	94	151	86	97	100	96
19	Świętokrzyskie	92	66	60	109	128	111	90	83	91
20	Warmińsko-mazurskie	100	82	70	122	110	108	99	85	102
21	Wielkopolskie	99	96	97	92	82	105	99	97	100
22	Zachodniopomorskie	102	97	82	106	54	105	102	87	105

Tabela 2.1.8. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych\* działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2002 r.

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem	Dz. 010 Rolnictwo i Leśnictwo	Dz. 600 Transport i Łączność	Dz. 700 Gospodarka mieszkaniowa	Dz. 750 Administracja Publiczna	Dz. 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Dz. 757 Obsługa długu publicznego	Dz. 801 Oświata i wychowanie	Dz. 851 Ochrona zdrowia	Dz. 853 Opieka społeczna	Dz. 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	Dz. 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Dz. 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Dz. 926 Kultura fizyczna i sport
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA w tym:</b>	<b>100</b>	<b>1,9</b>	<b>12,8</b>	<b>2,7</b>	<b>10,1</b>	<b>6,0</b>	<b>1,2</b>	<b>32,5</b>	<b>2,4</b>	<b>11,7</b>	<b>6,5</b>	<b>5,8</b>	<b>3,1</b>	<b>1,5</b>
2	gminy	100	2,7	5,9	2,4	12,6	1,1	1,0	40,1	1,0	11,7	5,9	9,1	2,9	1,9
3	m. st. Warszawa	100	0,0	37,8	4,2	8,8	2,5	1,8	18,3	1,0	6,0	6,3	4,8	2,8	1,7
4	miasta na prawach powiatu	100	0,3	14,0	4,5	7,2	8,7	1,7	30,3	1,8	12,2	8,0	5,4	2,9	1,7
5	powiaty	100	0,8	8,2	0,3	10,7	18,0	0,5	30,9	5,0	17,1	7,0	0,1	0,4	0,1
6	województwa samorządowe	100	10,7	39,1	0,2	6,5	0,0	0,8	10,0	10,9	1,5	1,1	0,8	14,5	1,2
7	Dolnośląskie	100	1,1	12,2	5,0	10,2	6,1	1,7	29,8	2,5	11,8	6,0	6,2	3,9	1,4
8	Kujawsko-pomorskie	100	2,0	9,3	1,3	9,8	6,6	1,2	35,7	2,2	14,2	6,1	5,8	3,0	1,3
9	Lubelskie	100	2,9	9,0	1,0	10,3	6,7	1,1	38,3	2,0	13,0	6,4	4,4	2,7	1,2
10	Lubuskie	100	2,4	9,9	2,5	11,3	6,3	1,0	31,3	1,9	14,4	6,8	6,3	3,0	1,9
11	Łódzkie	100	1,6	13,1	2,0	10,4	6,9	1,4	30,7	2,1	12,8	6,4	5,6	3,5	1,3
12	Małopolskie	100	2,1	12,1	1,6	9,7	6,2	1,3	35,1	2,3	10,5	7,2	6,2	3,2	1,3
13	Mazowieckie	100	1,8	22,3	3,0	10,2	4,4	1,3	27,6	2,0	8,5	6,2	5,5	2,8	1,6
14	Opolskie	100	1,8	7,6	3,2	11,5	6,6	0,7	34,5	2,1	12,9	8,3	5,2	3,0	1,3
15	Podkarpackie	100	1,8	8,3	1,3	10,1	6,2	0,7	38,8	2,1	11,9	5,9	6,4	2,8	1,7
16	Podlaskie	100	2,8	9,9	1,6	10,1	7,0	0,7	36,7	2,6	12,7	6,2	5,0	2,8	1,2
17	Pomorskie	100	3,1	9,3	3,6	9,4	6,4	1,8	32,7	2,5	12,1	6,0	7,0	3,4	1,5
18	Śląskie	100	1,0	13,2	5,3	9,2	6,1	0,7	30,1	2,9	11,3	7,1	6,3	3,4	1,9
19	Świętokrzyskie	100	2,9	10,0	1,0	10,7	6,5	0,6	35,9	4,0	11,9	6,1	5,1	2,5	1,4
20	Warmińsko-mazurskie	100	2,5	7,8	2,0	9,8	6,3	1,0	34,7	2,8	15,9	6,7	5,4	2,7	1,1
21	Wielkopolskie	100	2,0	12,6	1,9	10,2	5,8	1,4	34,2	2,1	11,1	6,5	5,9	3,3	1,6
22	Zachodniopomorskie	100	1,4	10,6	2,4	10,7	6,2	1,4	31,5	2,4	14,6	6,3	6,1	2,9	1,7

\* pominięto działy dla których udział procentowy w wydatkach ogółem wyniósł poniżej 1%

Tabela 2.1.9. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2002 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
<b>1</b>	<b>P O L S K A w tym:</b>	<b>15 358 392</b>	<b>19,2</b>	<b>2 380 964</b>	<b>3,0</b>	<b>12 237 458</b>	<b>15,3</b>	<b>11 383 348</b>	<b>14,2</b>	<b>27 605</b>	<b>0,0</b>	<b>712 366</b>	<b>0,9</b>	<b>499 391</b>	<b>0,6</b>
2	gminy	6 039 342	17,5	603 889	1,7	5 028 680	14,6	4 628 186	13,4	15 176	0,0	391 597	1,1	270 324	0,8
3	m. st. Warszawa	1 627 559	29,7	22 700	0,4	1 598 779	29,2	1 573 259	28,7	4 118	0,1	1 962	0,0	494	0,0
4	miasta na prawach powiatu	6 367 344	27,0	1 430 025	6,1	4 679 499	19,9	4 315 476	18,3	5 649	0,0	252 170	1,1	200 303	0,9
5	powiaty	890 564	7,3	199 650	1,6	644 643	5,3	598 722	4,9	2 660	0,0	43 611	0,4	12 971	0,1
6	województwa samorządowe	433 583	10,3	124 700	3,0	285 856	6,8	267 705	6,3	1	0,0	23 026	0,5	15 299	0,4
7	Dolnośląskie	1 743 106	27,4	255 175	4,0	1 380 862	21,7	1 337 866	21,0	460	0,0	106 609	1,7	73 018	1,1
3	Kujawsko-pomorskie	968 795	23,3	270 500	6,5	660 251	15,9	620 146	14,9	1 914	0,0	36 130	0,9	23 314	0,6
4	Lubelskie	565 886	13,5	212 551	5,1	304 357	7,3	247 643	5,9	274	0,0	48 704	1,2	28 989	0,7
5	Lubuskie	246 054	11,2	53 599	2,4	162 511	7,4	154 183	7,0	20	0,0	29 925	1,4	15 798	0,7
6	Łódzkie	1 085 880	21,2	31 000	0,6	968 129	18,9	881 720	17,2	1 713	0,0	85 038	1,7	77 008	1,5
7	Małopolskie	1 597 145	25,4	200 487	3,2	1 349 910	21,4	1 251 404	19,9	651	0,0	46 097	0,7	38 368	0,6
8	Mazowieckie	2 661 092	21,2	102 727	0,8	2 487 171	19,8	2 376 568	18,9	10 935	0,1	60 258	0,5	38 332	0,3
9	Opolskie	267 657	12,8	22 000	1,1	226 430	10,8	222 999	10,6	9	0,0	19 218	0,9	7 363	0,4
10	Podkarpackie	595 960	14,5	118 300	2,9	432 708	10,5	408 482	9,9	2 425	0,1	42 527	1,0	31 887	0,8
11	Podlaskie	351 999	15,4	20 000	0,9	312 314	13,6	306 359	13,4	388	0,0	19 298	0,8	14 797	0,6
12	Pomorskie	1 178 391	25,2	292 802	6,3	857 196	18,3	774 761	16,6	2	0,0	28 392	0,6	20 437	0,4
13	Śląskie	1 240 091	12,6	209 605	2,1	985 186	10,0	935 693	9,5	3 265	0,0	42 035	0,4	24 906	0,3
14	Świętokrzyskie	283 621	11,3	18 821	0,7	239 793	9,5	196 084	7,8	3 009	0,1	21 999	0,9	17 331	0,7
15	Warmińsko-mazurskie	527 834	17,3	50 671	1,7	428 337	14,1	388 176	12,7	2 290	0,1	46 537	1,5	30 401	1,0
16	Wielkopolskie	1 326 405	19,3	413 526	6,0	881 143	12,8	741 160	10,8	251	0,0	31 484	0,5	24 298	0,4
17	Zachodniopomorskie	718 475	19,6	109 200	3,0	561 159	15,3	540 105	14,7	0	0,0	48 115	1,3	33 146	0,9

## **2.2. Wykonanie budżetów przez gminy**

Źródła dochodów gmin, zasady ich gromadzenia oraz zasady przekazywania środków z budżetu państwa w 2002 roku regulowała ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002<sup>4</sup>. Katalog źródeł dochodów gmin w 2002 roku w stosunku do roku 2001 nie uległ zmianie. Kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania wysokości stawek podatków określonych w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i podatku leśnym również nie zmieniły się. Zakres i przedmiot opodatkowania w ww. przepisach podatkowych nie uległy zmianom. Górne granice stawek podatków i opat lokalnych określa rozporządzenie Ministra Finansów, a dla podatków rolnego i leśnego komunikaty Prezesa GUS.

W 2002 roku, podobnie jak w roku 2001, rady posiadały ustawowe upoważnienie, na mocy którego mogły zmienić przeznaczenie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych. Zmiana nie mogła przekroczyć 15% planowanej kwoty dotacji i nie mogła być przeznaczona na wynagrodzenia.

Nowelizacją ustawy Karta Nauczyciela nałożono na gminy obowiązek finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli<sup>5</sup> poprzez wyodrębnienie środków na ten cel, w tym organizację systemu doradztwa zawodowego - w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe tej grupy zawodowej.

Znaczący wpływ na realizację wydatków budżetowych gmin miały niewątpliwie przepisy ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadzające zasadę, iż wielkość wynagrodzeń w 2002 r. nie mogła przekraczać wielkości wynagrodzeń w roku 2001.

Dnia 27 października 2002 r. weszła w życie ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy, na mocy której 11 dotychczasowych gmin warszawskich oraz gmina miejska Wesoła zostało połączonych w miasto stołeczne Warszawa o statusie miasta na prawach powiatu. W związku z tym, wykonanie dochodów i wydatków budżetu miasta stołecznego Warszawy zostało omówione w osobnej części opracowania (patrz rozdział 2.3.). Wszystkie dane statystyczne dotyczące gmin obejmujące rok 2001 i dziesięć miesięcy roku 2002 zostały przedstawione z wyłączeniem jednostek, które weszły w skład miasta stołecznego Warszawy po reformie jego ustroju, w wyniku czego zaprezentowane w analizie dane za 2001 r. różnią się od danych wykazanych w opracowaniu z poprzedniego roku.

### **2.2.1. Dochody**

#### **Wykonanie planu dochodów**

W 2002 roku gminy zaplanowały dochody w kwocie 35 303 379 tys. zł a zrealizowały w wysokości 34 545 760 tys zł, co stanowi 97,9% planu wynikającego z uchwał budżetowych. Różnica 0,2 punktu procentowego w wykonaniu dochodów w stosunku do

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.

<sup>5</sup> Art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela wprowadzony ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 111, poz. 1194).

roku poprzedniego wskazuje, że realizacja dochodów w roku 2002 przebiegała na podobnym poziomie.

Dochody budżetowe gmin w 2002 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2001 r. (w tys. zł)	Rok 2002		% wykonania planu	Dynamika (2001=100%)	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)		nominalnie	realnie
Ogółem, z tego:	32 161 832	35 303 379	34 545 760	97,9	107,4	105,5
dochody własne	15 355 461	16 536 118	16 002 046	96,2	104,2	102,3
dotacje celowe	3 775 648	4 415 300	4 288 570	97,1	113,6	111,7
subwencja ogólna	13 030 722	14 252 961	14 255 144	100,0	109,4	107,5
Gminy						
miejskie	7 863 888	8 405 056	8 189 339	97,4	104,1	102,2
miejsko-wiejskie	10 651 101	11 640 824	11 346 565	97,5	106,5	104,6
wiejskie	13 646 843	15 257 499	15 009 855	98,4	110,0	108,1

Dochody własne zrealizowano w 96,2%. Wpływ na to miało wykonanie dochodów z karty podatkowej na poziomie 78,4% i opłaty skarbowej na poziomie 83,0% oraz dochody z majątku gmin zrealizowane na poziomie 86,8% planu. Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zostały przekazane prawie w całości. Pozostałe dotacje zostały wykonane w przedziale 88,9% - 96,1%. Subwencja ogólna została przekazana gminom w 100%.

Realizacja prognozowanych dochodów w układzie terytorialnym w poszczególnych typach gmin przebiegała na podobnym poziomie (**tabela 2.2.1.**). Największy wskaźnik wykonania dochodów osiągnęły gminy w województwie kujawsko-pomorskim - 99,5%, a stuprocentowe wykonanie osiągnęły gminy miejskie województwa małopolskiego. Najgorzej przebiegała realizacja dochodów w gminach województwa dolnośląskiego - 95,4%, a najniższe wykonanie miały gminy miejskie województwa świętokrzyskiego - 94,0%.

### **Dynamika i struktura dochodów<sup>6</sup>**

Dochody budżetowe gmin w 2002 roku nominalnie wzrosły o 7,4%, tj. o 0,4 punktu procentowego mniej niż w 2001 roku (7,8%). W związku z tym, że inflacja w roku 2002 wyniosła 1,9%, realne dochody wzrosły o 5,5% (w 2001 roku 2,3% przy inflacji 5,5%).

W roku 2001 wzrost dochodów realnych w typach gmin kształtował się w przedziale od 2% do 3,7%, natomiast w roku 2002 wystąpił niski wzrost dochodów w gminach miejskich - 2,2% i bardzo wysoki w gminach wiejskich - 8,1%. Przedstawia to **tabela 2.2.2.**

Dużo bardziej zróżnicowana była dynamika dochodów w poszczególnych typach gmin i województwach. Jedynie w województwie opolskim wzrost dochodów realnych był poniżej wskaźnika inflacji i wyniósł 0,7%. W pozostałych województwach kształtował się w przedziale od 2,6% do 7,5%.

Należy zwrócić uwagę na dynamikę dotacji, która wyniosła średnio 113,6% w 2002 roku, przy 92,0% średnio w roku 2001. Szczególnie wysokie dotacje w stosunku do

<sup>6</sup> Przy analizie dynamiki za 2001 r. nie wyłączano gmin, z których w 2002 r. utworzono miasto stołeczne Warszawa (miasto na prawach powiatu).

roku ubiegłego otrzymały gminy miejsko-wiejskie województwa małopolskiego, tu wskaźnik dynamiki osiągnął poziom 137,3%. Nastąpił nieznaczny spadek dynamiki dochodów własnych ze 106,9% w roku 2001 do 104,2% w roku 2002. Dynamika udziałów w dochodach budżetu państwa kształtowała się w przedziale od 94,1% w województwie śląskim do 104,9% w województwie mazowieckim. Jest to dużo mniej zróżnicowany przedział niż w roku poprzednim (80,9% - 112,1%). Dynamika dochodów z tytułu subwencji ogólnej średnio wyniosła 109,4%, chociaż gminy miejskie województw małopolskiego i podkarpackiego otrzymały mniej subwencji niż w roku ubiegłym.

**Struktura dochodów budżetowych** w roku 2002 kształtowała się podobnie jak w roku poprzednim. Nastąpił nieznaczny spadek udziału dochodów własnych w strukturze dochodów z 47,7% w roku 2001 do 46,3% w roku 2002. Wpływ na to miały mniejsze udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (12,3% w roku 2001, 11,2% w roku 2002) oraz niższe pozostałe dochody własne gmin. Dotacje celowe w strukturze dochodów stanowiły 12,4% i tu odnotowano niewielki wzrost w stosunku do roku ubiegłego, gdzie stanowiły 11,7%. Powodem tego było zwiększenie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej z 7,9% w roku 2001 do 8,3% w roku 2002. Subwencja ogólna w strukturze dochodów gmin stanowiła 41,3% i wzrosła o 0,8 punktu procentowego w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Struktura **dochodów własnych** w dochodach ogółem w poszczególnych typach gmin była bardzo zróżnicowana. W gminach miejskich dochody własne stanowiły 58,6% dochodów, w tym podatek od nieruchomości - 20,5%, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 17,2% i dochody z majątku - 7,3%. W gminach miejsko-wiejskich dochody własne stanowiły 48,1%, w tym podatek od nieruchomości - 18,3%, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 11,7% i dochody z majątku - 3,8%. W gminach wiejskich dochody własne stanowiły zaledwie 38,2% dochodów ogółem, w tym podatek od nieruchomości - 14,3%, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych - 7,5% (spowodowane jest to bardzo niskim zatrudnieniem wśród mieszkańców wsi) i dochody z majątku gminy to 2,6%. Jeszcze większe zróżnicowanie w strukturze dochodów można zaobserwować w poszczególnych województwach (**tabela 2.2.3.**).

Udział **dotacji celowych** w strukturze dochodów w poszczególnych typach gmin kształtuje się na podobnym poziomie. W gminach miejskich dotacje stanowiły 11,4%, w wiejskich - 12,9% i miejsko-wiejskich - 12,5% dochodów ogółem. Największą pozycję we wszystkich typach gmin stanowiły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, 7,5% dla gmin miejskich, 8,5% dla pozostałych typów gmin. W roku 2002, podobnie jak w poprzednim, udział dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej w strukturze dochodów był znikomy.

Skoro dotacje w strukturze pozostały na podobnym poziomie a dochody własne tak się różniły, to udział subwencji ogólnej dla poszczególnych typów gmin był zróżnicowany odwrotnie do udziału w strukturze dochodów własnych. Największy udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów wystąpił w gminach wiejskich - 49,2%, w tym subwencja oświatowa - 35,6%. W gminach miejsko-wiejskich subwencja ogólna stanowiła 38,9% dochodów, w tym subwencja oświatowa - 30,5%; w gminach miejskich subwencja ogólna - 29,9% dochodów, w tym subwencja oświatowa - 24,7%.

**Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca**

Średni poziom dochodów budżetowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku wyniósł 1 350 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększył się o 92 zł. Największy wzrost nastąpił w gminach wiejskich - o 125 zł.

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Gminy	2001	2002	Różnica (3-2)	Dynamika (2001=100%)	
				nominalna	realna
1	2	3	4	5	6
Ogółem	1 258	1 350	92	107,3	105,4
miejskie	1 256	1 309	53	104,2	102,3
miejsko-wiejskie	1 248	1 329	81	106,5	104,6
wiejskie	1 266	1 391	125	109,9	108,0

W gminach nastąpił realny wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. średnio o 5,4%. Najwięcej dochodów na mieszkańca przypada w gminach województwa pomorskiego - 1 444 zł, a najmniej, podobnie jak w roku ubiegłym, w gminach województwa świętokrzyskiego - 1 242 zł (**tabela 2.2.4.**) W gminach dochody na jednego mieszkańca kształtowały się od 906 zł do 5 824 zł (bez gminy Kleszczów, gdzie wyniosły 38 908 zł), a 40,7% gmin osiągnęło dochody na jednego mieszkańca wyższe od średnich w kraju.

Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2002 roku

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca (w zł)	średnie dla typu	1 309	1 329	1 391
	minimalne	956	972	906
	maksymalne	4 782	3 466	5 824 <sup>7</sup>
odsetek gmin powyżej średniej krajowej		40,7	35,2	43,2
odsetek gmin powyżej średniej w typie		45,2	38,9	34,5

Wśród gmin wiejskich 689 zrealizowało dochody wyższe od średnich w kraju, gmin miejskich było 98, a miejsko-wiejskich 203.

**Dochody własne** gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku były o 25 zł wyższe niż w roku 2001 i osiągnęły kwotę 625 zł. Należy zwrócić uwagę na udziały w dochodach budżetu państwa, które w przeliczeniu na jednego mieszkańca były o 3 zł niższe niż w roku 2001 i stanowiły kwotę 160 zł. Poziom ten osiągnęło tylko 20,5% gmin w kraju (w gminach wiejskich odsetek ten wyniósł 9,7%). Podobne wartości wystąpiły w roku ubiegłym, co oznaczałoby, że gminy otrzymują coraz mniej dochodów z tytułu udziałów w dochodach budżetu państwa.

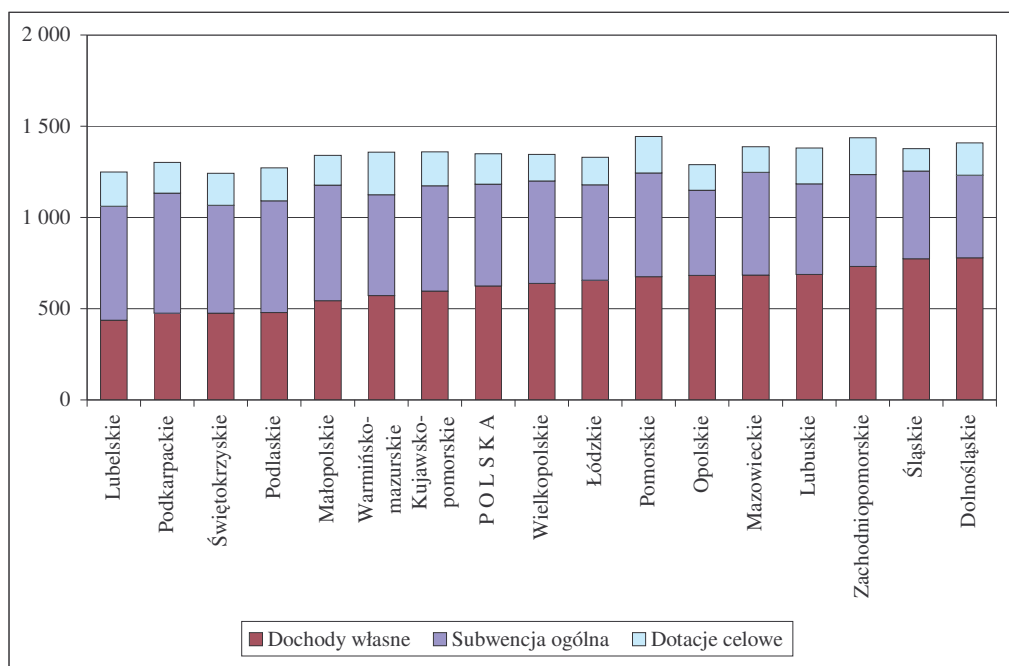
<sup>7</sup> Z wyłączeniem gminy wiejskiej Kleszczów o:

- dochodach ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca – 38 908 zł,
- dochodach własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca – 36 560 zł,
- subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca – 2 199 zł,
- dotacjach celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca – 149 zł.

**Subwencja ogólna** w przeliczeniu na jednego mieszkańca była w roku 2002 wyższa o 48 zł i średnio stanowiła kwotę 557 zł. W roku ubiegłym realny wzrost tego wskaźnika wyniósł 10,4%, natomiast w roku 2002 stanowił 7,5%. Najmniej na mieszkańca wypada w gminach miejskich - 392 zł (wzrost o 16 zł), najwięcej w gminach wiejskich - 685 zł (wzrost o 74 zł). W gminach województwa podkarpackiego kwota subwencji na mieszkańca stanowiła 658 zł (wzrost o 64 zł), a w gminach wiejskich tego województwa - 759 zł (wzrost o 83 zł), przy czym w strukturze dochodów tego województwa subwencja ogólna stanowiła ponad 50% dochodów. Najniższy poziom subwencji w przeliczeniu na 1 mieszkańca przypada w gminach województwa dolnośląskiego - 453 zł (wzrost o 29 zł).

**Dotacje celowe** ogółem w przeliczeniu na mieszkańca w ubiegłym roku były realnie niższe o 13,5% natomiast w roku 2002 nastąpił realny wzrost o 11,6%. Na jednego mieszkańca średnio dotacji przypada 168 zł (wzrost o 20 zł), minimalna kwota wynosi 64 zł a maksymalna - 821 zł. W gminach województwa śląskiego na jednego mieszkańca przypada 124 zł (wzrost o 20 zł), a w województwie warmińsko-mazurskim 232 zł (wzrost o 44 zł). Dotacje na inwestycje to zaledwie 26 zł (wzrost o 2 zł) średnio na jednego mieszkańca. Są gminy gdzie dotacje na inwestycje nie wystąpiły i gminy, gdzie na mieszkańca wypada 614 zł. W gminach województwa łódzkiego, opolskiego i śląskiego przypada kwota 16 zł dotacji na inwestycje na jednego mieszkańca, a w województwie pomorskim i dolnośląskim - 41 zł.

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)



### **Skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień**

W 2002 roku rady gmin podejmując uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych uzyskały o 6,5% niższe dochody własne i jest to o 1,8 punktu procentowego więcej niż w roku ubiegłym.

Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w 2002 r.

Gminy	Skutki łączne (w tys. zł)	z tego		Relacje skutków do dochodów własnych (w %)					
		obniżenie górnych stawek	udzielone ulgi odroczenia, umorzenia	łączne		obniżenie stawek		udzielone ulgi	
				2001	2002	2001	2002	2001	2002
Ogółem	1 670 089	1 042 303	627 786	7,2	10,4	4,8	6,5	2,4	3,9
miejskie	341 333	163 406	177 927	5,4	7,1	2,9	3,4	2,5	3,7
miejsko-wiejskie	601 823	369 413	232 410	9,6	11,0	6,3	6,8	3,3	4,2
wiejskie	726 933	509 484	217 449	11,3	12,7	8,4	8,9	2,9	3,8

Największe skutki obniżenia górnych stawek podatków wystąpiły w podatku od nieruchomości (84%) oraz w podatku rolnym (14%).

Decyzje wydane w sprawie odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków spowodowały zmniejszenie dochodów własnych o 3,9% i jest to o 1,5 punktu procentowego więcej niż w roku 2001. Podobnie jak w roku ubiegłym najwięcej straciły gminy miejsko-wiejskie - 4,2% dochodów własnych. Udzielone ulgi dotyczyły przede wszystkim podatku od nieruchomości (76%), podatku rolnego (8%) i podatku od środków transportowych (4%).

## 2.2.2. Wydatki

### Wykonanie planu wydatków

Zaplanowane w kwocie 37 208 673 tys. zł wydatki budżetowe gmin zrealizowane zostały w wysokości 34 950 651 tys. zł, co stanowiło 93,9% planu.

Wydatki budżetowe ogółem według typów gmin w latach 2001 i 2002

Gminy	2001			2002			Dynamika wykonania (2001=100%)	
	plan (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu (3:2)	plan (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu (6:5)	nominalna	realna
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem	34 960 329	32 916 197	94,2	37 208 673	34 950 652	93,9	106,2	104,3
miejskie	8 496 464	8 043 591	94,7	8 813 249	8 279 200	93,9	102,9	101,0
miejsko-wiejskie	11 631 084	10 964 742	94,3	12 310 826	11 613 103	94,3	105,9	104,0
wiejskie	14 832 782	13 907 865	93,8	16 084 597	15 058 349	93,6	108,3	106,4

W gminach miejsko-wiejskich wykonanie było największe, tj. 94,3%. W pozostałych typach gmin nieco niższe: 93,9% w gminach miejskich, 93,6% w gminach wiejskich. W gminach poszczególnych województw stopień realizacji planu wydatków był bardziej zróżnicowany: od 91,6% w gminach województwa opolskiego do 95,0% w gminach województwa małopolskiego (tabela 2.2.1.).

**Wydatki majątkowe** gmin zostały wykonane w 86,0%, tj. nieznacznie więcej niż w 2001 roku (o 0,2 punktu procentowego).

Realizacja planu **wydatków bieżących** na poziomie 95,8% była o 0,4 punktu procentowego niższa w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Wydatki budżetowe gmin według rodzajów w latach 2001 i 2002

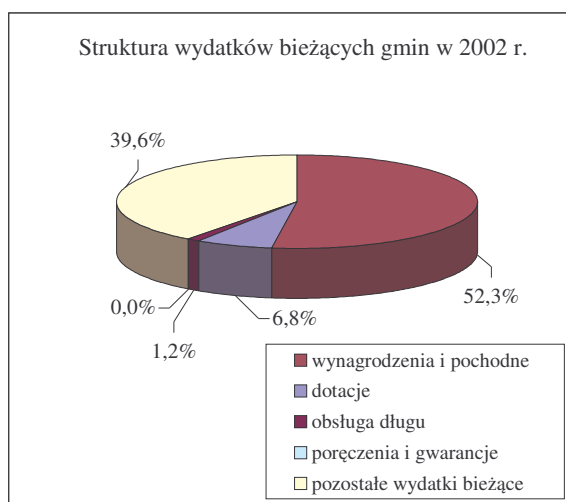
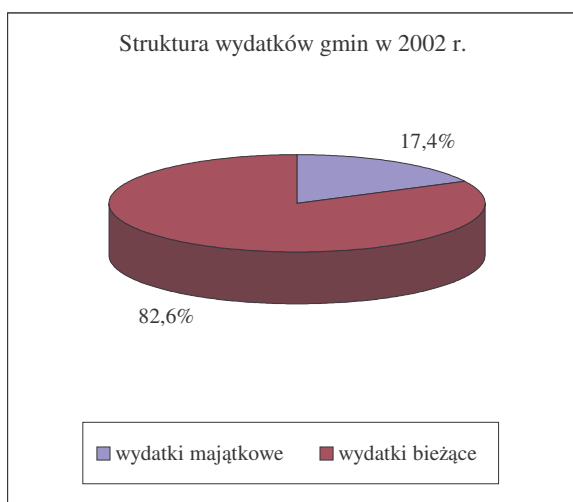
Rodzaj wydatków	2001			2002			Dynamika wykonania (2001=100%)	
	plan (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu	plan (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu	nominalna	realna
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki ogółem, z tego:	34 960 329	32 916 197	94,2	37 208 673	34 950 652	93,9	106,2	104,3
- wydatki majątkowe	6 797 131	5 834 873	85,8	7 080 785	6 087 704	86,0	104,3	102,4
- w tym: wydatki na inwestycje	6 694 425	5 742 452	85,8	6 974 923	5 994 833	85,9	104,4	102,5
- wydatki bieżące, z tego:	28 163 199	27 081 324	96,2	30 127 887	28 862 948	95,8	106,6	104,7
- wynagrodzenia i pochodne	14 873 952	14 575 761	98,0	15 451 561	15 108 378	97,8	103,7	101,8
- dotacje	1 843 068	1 802 165	97,8	1 996 366	1 958 960	98,1	108,7	106,8
- wydatki na obsługę długu	394 587	368 081	93,3	402 843	352 727	87,6	95,8	93,9
- z tytułu udziel. poręcz. i gwar.	18 941	5 056	26,7	21 841	7 888	36,1	156,0	154,1
- pozostałe wydatki	11 032 651	10 330 260	93,6	12 255 278	11 434 994	93,3	110,7	108,8

### Dynamika i struktura wydatków

Wydatki budżetowe gmin w 2002 roku rosły w nieco niższym tempie niż dochody, osiągając w ujęciu nominalnym wzrost o 6,2%. Realnie wydatki gmin zwiększyły się o 4,3%. Podobnie jak w przypadku dochodów największy wzrost odnotowano w gminach wiejskich, najniższy w gminach miejskich.

Biorąc pod uwagę wydatki budżetowe ogółem gmin poszczególnych województw można stwierdzić, że we wszystkich województwach nastąpił wzrost wydatków gmin zarówno nominalnie, jak i realnie (**tabela 2.2.2.**).

Wśród podstawowych rodzajów wydatków (bieżące, majątkowe) większą dynamikę osiągnęły wydatki bieżące. W poszczególnych typach gmin sytuacja była bardzo zróżnicowana, np. w gminach wiejskich większą dynamiką charakteryzowały się wydatki majątkowe, a w gminach miejskich nastąpił spadek wydatków majątkowych.



W porównaniu z 2001 rokiem nastąpiły niewielkie zmiany w strukturze wydatków budżetowych gmin. Udział wydatków związanych z funkcjonowaniem i wykonywaniem

zadań bieżących w wydatkach ogółem wzrósł z 82,3% do 82,6%. Tendencja ta wystąpiła w gminach miejskich (o 1,7%) i miejsko-wiejskich (o 0,2%), natomiast w gminach wiejskich wskaźnik ten nieco zmalał - o 0,3 punktu procentowego (**tabela 2.2.3.**).

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2001 i 2002 (w %)

Gminy	Wydatki bieżące ogółem	z tego:							
		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		pozostałe	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Ogółem, z tego:	100	53,8	52,3	6,7	6,8	1,4	1,2	38,1	39,6
miejskie	100	48,9	48,3	10,5	10,5	1,9	1,6	38,7	39,6
miejsko-wiejskie	100	53,0	51,6	7,0	7,5	1,5	1,3	38,5	39,6
wiejskie	100	57,4	55,3	4,1	4,1	1,0	0,9	37,5	39,7

Nieco ponad połowa **wydatków bieżących** gmin przeznaczona była na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych (55,3% w gminach wiejskich, 51,6% w gminach miejsko-wiejskich, 48,3% w gminach miejskich). Kwota wydatków na wynagrodzenia i pochodne wzrosła o 3,7% w stosunku do poprzedniego roku (realnie o 1,8%), mimo ustawowego ograniczenia wzrostu wynagrodzeń.

Wyższą dynamikę osiągnęły wydatki gmin w formie **dotacji** z budżetu przekazywanych własnym jednostkom organizacyjnym, podmiotom realizującym zadania gmin oraz innym jednostkom samorządowym na zadania wynikające z zawartych porozumień. Ta grupa wydatków wzrosła o 8,7% w stosunku do 2001 r. Największy wzrost dotacji zanotowano w gminach miejsko-wiejskich - o 12,7%, w gminach wiejskich wydatkowano na dotacje o 8,9% więcej niż w roku ubiegłym, a w gminach miejskich o 5,0%. Dotacje stanowiły 6,8% wydatków bieżących gmin (6,7% w 2001 r.). Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (m. in. dla stowarzyszeń, fundacji, szkół niepublicznych) stanowiły 1,0% wydatków bieżących gmin ogółem. W gminach miejskich wskaźnik ten wyniósł 1,7%, w gminach miejsko-wiejskich 1,1%, w gminach wiejskich 0,6%.

Wydatki gmin związane z **obsługą długu zmalały** o 0,2% w stosunku do poprzedniego roku i stanowiły 1,2% wydatków bieżących gmin (w ubiegłym roku 1,4%).

Dokonane wydatki gmin z tytułu **udzielonych poręczeń i gwarancji**, co prawda wzrosły aż o 56% (w gminach miejsko-wiejskich wzrosły ponad dwukrotnie), jednak w skali kraju były znikome.

W **wydatkach majątkowych** gmin przeważającą część stanowiły wydatki inwestycyjne (98,5%). Gminy planowały w 2002 r. o 21,5% wyższe niż wykonane w roku poprzednim **wydatki inwestycyjne**. Niska realizacja planu w tym zakresie - 85,9% - przyczyniła się do znacznie mniejszego wzrostu wielkości wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2002 roku w stosunku do poprzedniego roku - o 4,4% (realnie o 2,5%).

W gminach wiejskich wzrost wydatków inwestycyjnych był największy i wynosił 10,3%. W gminach miejsko-wiejskich nastąpił niewielki wzrost tych wydatków o 4,3%, natomiast w gminach miejskich odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych o 7,3%. Biorąc pod uwagę wydatki inwestycyjne gmin ogółem w poszczególnych województwach, największy wzrost nastąpił w gminach województwa małopolskiego - 23,5% oraz lubelskiego - 17,3%. Wydatki inwestycyjne gmin sześciu województw były niższe

w stosunku do poprzedniego roku, największy spadek odnotowano w województwie opolskim - o 8,6% (**tabela 2.2.2.**).

W ostatnich latach systematycznie malał **udział wydatków inwestycyjnych** w wydatkach ogółem gmin. W 2002 roku tendencja spadkowa została utrzymana - udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmalał z 17,4% w 2001 r. do 17,2% w 2002 r. W gminach miejskich odnotowano spadek udziału o 1,5 punktu procentowego, w gminach miejsko-wiejskich o 0,2 punktu. W gminach wiejskich nastąpił niewielki wzrost udziału wydatków inwestycyjnych (o 0,4 punktu), co wraz z wysoką dynamiką kwoty wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich może być sygnałem zwiększenia ich aktywności w podejmowaniu działalności inwestycyjnej.

Biorąc pod uwagę wydatki inwestycyjne gmin ogółem w poszczególnych województwach, największy spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nastąpił w gminach województwa dolnośląskiego (o 2,1 punktu) oraz w gminach województwa lubuskiego (o 1,7 punktu). W gminach sześciu województw nastąpił wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w jednym województwie wskaźnik ten pozostał na niezmiennym poziomie (**tabela 2.2.3.**).

Zróżnicowanie wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w poszczególnych gminach było bardzo duże:

- w trzech gminach odnotowano brak wydatków inwestycyjnych,
- dziewięć gmin przeznaczyło ze swojego budżetu więcej środków na realizację zadań inwestycyjnych niż bieżących (maksimum 60,1% wydatków ogółem),
- 56,3% gmin zrealizowało wydatki inwestycyjne, których udział w wydatkach ogółem był niższy od średniej w kraju.

Największą część wydatków, tj. 91,8%, gminy przeznaczyły na realizację zadań własnych, zaś wydatki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej stanowiły 8,2% wydatków gmin. Zrealizowane zadania własne zostały sfinansowane w 4% środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu państwa oraz z funduszy celowych. Ponadto niewielki odsetek środków (0,4%) pochodził z dotacji otrzymanych z innych jednostek samorządowych na finansowanie zadań realizowanych na podstawie porozumień.

### **Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej**

Największą część wydatków budżetowych ogółem gminy przeznaczyły na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą - łącznie 46,0%, na administrację publiczną - 12,6%, opiekę społeczną - 11,7%, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska - 9,1%, transport i łączność - 5,9%<sup>8</sup>.

W strukturze wydatków inwestycyjnych gmin ogółem największe środki angażowane były na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska - 28,2%<sup>9</sup>, na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opieką wychowawczą (łącznie 25,4%) oraz na zadania realizowane w transporcie i łączności - 17,5%.

<sup>8</sup> Najwyższy udział wydatków w tym dziale odnotowano w gminach województwa małopolskiego - 8,3% i województwa łódzkiego - 7,8%.

<sup>9</sup> Najwyższy udział wydatków w tym dziale odnotowano w gminach województwa lubuskiego - 42,9%.

Wydatki gmin w działach klasyfikacji budżetowej według typów gmin w 2002 roku

Działy klasyfikacji budżetowej		Struktura wydatków ogółem w %				Struktura wydatków inwestycyjnych w %			
		gminy				gminy			
		ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie
Razem		100	100	100	100	100	100	100	100
801	Oświata i wychowanie	40,1	31,5	39,5	45,3	25,0	11,3	25,2	30,6
750	Administracja publiczna	12,6	11,4	11,8	13,8	1,6	1,9	1,3	1,6
853	Opieka społeczna	11,7	14,3	12,5	9,8	0,2	0,5	0,2	0,2
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9,1	10,6	10,5	7,2	28,2	35,6	35,6	20,1
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	5,9	8,7	6,5	3,9	0,4	0,7	0,3	0,3
600	Transport i łączność	5,9	6,6	4,8	6,3	17,5	22,7	14,6	17,3
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.	2,9	3,7	3,2	2,3	1,4	3,0	1,3	0,9
010	Rolnictwo i łowiectwo	2,7	0,0	1,7	4,8	13,4	0,1	8,6	22,2
700	Gospodarka mieszkaniowa	2,4	4,6	2,3	1,2	3,8	8,5	4,1	1,6
926	Kultura fizyczna i sport	1,9	3,3	2,1	0,9	4,4	9,5	5,0	1,8
Pozostałe		4,8	5,3	5,1	4,5	4,1	6,4	3,8	3,4

**Wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca**

W 2002 roku wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 1 366 zł<sup>10</sup> i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 79 zł (**tabela 2.2.5.**). Bez gminy Kleszczów<sup>11</sup> średnia wyniosła 1 363 zł. W poszczególnych typach gmin przeciętnie wydatki budżetowe kształtowały się na poziomie: 1 323 zł w gminach miejskich (wzrost o 39 zł), 1 360 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 75 zł), 1 395 zł w gminach wiejskich (wzrost o 105 zł).

W poszczególnych gminach wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtowały się od 900 zł do 5 911 zł. W porównaniu do 2001 roku wzrósł o 4,4 punktu procentowego odsetek gmin, które zrealizowały wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyższe od średniej w kraju<sup>12</sup>.

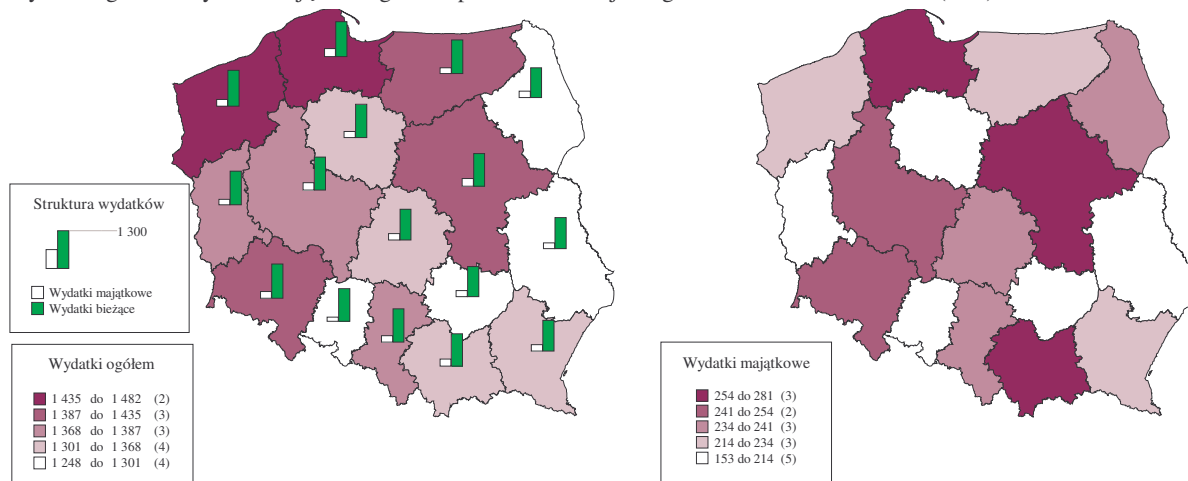
W układzie terytorialnym występuje duże zróżnicowanie wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Największe wydatki poniosły przeciętnie gminy następujących województw: pomorskiego - 1 482 zł, zachodniopomorskiego - 1 473 zł, mazowieckiego - 1 404 zł. Gminy pozostałych województw wydały od 1 248 zł - świętokrzyskie, do 1 387 zł - śląskie i warmińsko-mazurskie.

<sup>10</sup> Poniżej tej średniej wydatkowało 57,9% wszystkich gmin w Polsce.

<sup>11</sup> Wydatki budżetowe gminy Kleszczów w przeliczeniu na 1 mieszkańca są największe - 20 762 zł i bardzo odbiegają od wydatków pozostałych gmin.

<sup>12</sup> Odsetek gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, które na wydatki budżetowe ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca przeznaczyły więcej środków niż przeciętnie w kraju, wynosi odpowiednio: 40,2%, 40,6%, 43,1% (w 2001 roku odpowiednio: 49,4%, 38,7%, 36,7%).

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)



**Wydatki bieżące** stanowiły podstawową część wydatków i osiągnęły wysokość 1 128 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>13</sup>. W stosunku do 2001 roku wzrosły one o 69 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 20 zł i wyniosły 590 zł.

Wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca związane z realizacją zadań **inwestycyjnych** wyniosły średnio 234 zł<sup>14</sup> i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 9 zł. Gminy miejskie wydały średnio 189 zł (spadek o 15 zł), gminy miejsko-wiejskie 231 zł (wzrost o 10 zł), a gminy wiejskie 264 zł (wzrost o 25 zł).

Maksymalna kwota wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 2 118 zł, w trzech gminach odnotowano brak wydatków inwestycyjnych. W porównaniu do 2001 roku wzrósł o 3,8 punktu procentowego odsetek gmin, które zrealizowały wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyższe od średniej w kraju<sup>15</sup>.

Największe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zrealizowały gminy województw pomorskiego - 273 zł i mazowieckiego - 271 zł; najmniejsze - gminy województwa opolskiego - 152 zł.

### 2.2.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania gmin

#### Wyniki budżetów gmin

W 2002 roku gminy planowały *per saldo* deficyt w wysokości 1 905 294 tys. zł, co stanowi 5,4% w relacji do planowanych dochodów. Powstały na koniec 2002 roku deficyt w wysokości 404 892 tys. zł stanowił 1,2% osiągniętych dochodów budżetowych. W 2001 roku relacje te wyniosły odpowiednio 6,2% i 2,3%. Z zawartych w **tabeli 2.2.1.** danych wynika, że tylko gminy miejskie województwa dolnośląskiego oraz gminy wiejskie województwa łódzkiego zaplanowały w 2002 roku nadwyżkę budżetową. Realizacja budżetów przyniosła dodatni wynik w gminach miejskich województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego i zachodniopomorskiego, w gminach miejsko-wiejskich

<sup>13</sup> Bez gminy Kleszczów (11 765 zł) średnia wyniosła 1 126 zł.

<sup>14</sup> Poniżej tej średniej wydatkowały na zadania inwestycyjne 57,9% wszystkich gmin w Polsce.

<sup>15</sup> Odsetek gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, które na wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczyły więcej środków niż przeciętnie w kraju wynosi odpowiednio: 31,1%, 40,1%, 44,7% (w 2001 roku odpowiednio: 38,2%, 36,5%, 39,5%).

województw: lubuskiego i podkarpackiego oraz w gminach wiejskich województw: lubuskiego, łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego i świętokrzyskiego.

Wyniki budżetów gmin w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	2001		2002	
	liczba gmin	kwota w tys. zł	liczba gmin	kwota w tys. zł
Wynik budżetu (+/-), z tego:	2 412	-754 365	2 412	-404 892
nadwyżka (+)	1 004	567 425	1 178	755 472
deficyt (-)	1 408	-1 321 790	1 234	-1 160 365
Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%)	58,4	x	51,2	x

W roku 2002 wzrosła liczba gmin, które osiągnęły nadwyżkę budżetową. Kwota nadwyżki w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosła o 33%, natomiast kwota deficytu uległa obniżeniu o 12%.

W województwach lubuskim i opolskim 60% wszystkich gmin osiągnęło na koniec 2002 roku nadwyżkę budżetową, a w województwie podkarpackim odsetek ten wyniósł 56%. W województwach: kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim, podlaskim i wielkopolskim odsetek gmin, które zakończyły rok budżetowy nadwyżką zamknął się w przedziale 50% - 54%.

Struktura wyników budżetów w podziale na typy gmin w 2002 r.

Gminy	Nadwyżka				Deficyt			
	liczba gmin	struktura %	kwota tys. zł	struktura %	liczba gmin	struktura %	kwota tys. zł	struktura %
Ogółem	1 178	100,0	755 472	100,0	1 234	100,0	1 160 365	100,0
miejskie	102	8,6	155 972	20,6	139	11,3	245 833	21,2
miejsko-wiejskie	247	21,0	180 331	23,9	329	26,6	446 869	38,5
wiejskie	829	70,4	419 169	55,5	766	62,1	467 663	40,3

Wielkość uzyskanych deficytów i nadwyżek w poszczególnych typach gmin była bardzo zróżnicowana. Udział wyników budżetów gmin miejskich, których jest stosunkowo niewiele (10% ogółu), stanowił około 20% zarówno osiągniętych deficytów, jak i nadwyżek. Gminy wiejskie, których jest najwięcej (66% ogółu) zrealizowały 55,5% ogólnej kwoty nadwyżki oraz 40,3% ogólnej kwoty deficytu. Gminy miejsko-wiejskie (24% ogółu gmin) wypracowały 23,9% ogólnej kwoty nadwyżki i 38,5% ogólnej kwoty deficytu.

Określając planowane dochody i wydatki budżetowe gminy są zobowiązane, na podstawie art. 124 ustawy o finansach publicznych, do wskazania źródeł pokrycia deficytu budżetowego lub przeznaczenia nadwyżki. Zaplanowane na kwotę 3 458 900 tys. zł przychody budżetowe gmin zrealizowane zostały w 94% i osiągnęły wysokość 3 252 999 tys. zł. Rozchody budżetów zaplanowane w wysokości 1 558 535 tys. zł zostały wykonane prawie w 100% i stanowiły kwotę 1 557 640 tys. zł. Najważniejszymi źródłami finansowania deficytu były kredyty i pożyczki, nadwyżka z lat ubiegłych oraz wolne środki stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych, wynikającą z rozliczeń kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich. Rozchody stanowiły głównie spłaty kredytów i pożyczek oraz lokaty w bankach.

Struktura przychodów i rozchodów budżetowych w 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	Ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
<b>Przychody w tym:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
- kredyty i pożyczki	54,1	49,0	63,3	50,0
- nadwyżka z lat ubiegłych	19,0	10,3	7,1	32,0
- obligacje	5,4	12,4	6,7	0,9
- wolne środki	20,3	25,0	21,6	17,0
- inne (m.in. prywatyzacja)	1,2	3,3	1,3	0,1
<b>Rozchody w tym:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
- spłaty pożyczek i kredytów	75,5	89,1	92,4	58,6
- pożyczki udzielone	1,7	3,3	1,5	1,1
- lokaty w bankach	19,9	0,9	2,5	39,7
- wykup obligacji	2,3	5,8	2,8	0,3
- inne cele	0,6	0,9	0,8	0,3

Przedstawione powyżej wskaźniki struktury źródeł sfinansowania łącznego deficytu budżetów gmin wskazują, że w badanym okresie udział kwoty przychodów z tytułu kredytów i pożyczek był o 4,5 punktu procentowego niższy niż w roku 2001. Również udział przychodów z emisji obligacji komunalnych uległ obniżeniu o 1,8 punktu procentowego. Zwiększyły się natomiast udziały nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków odpowiednio o 2,6 i 3,3 punktu procentowego.

Stosunkowo łatwy dostęp do środków pochodzących z zaciągniętych kredytów i pożyczek spowodował, że we wszystkich typach gmin stanowiły one najważniejsze źródło finansowania deficytu. W gminach miejskich i wiejskich około 50% osiągniętego deficytu sfinansowano w taki sposób. W gminach miejsko-wiejskich odsetek ten osiągnął 63,3%.

Prawie trzecią część deficytu gminy wiejskie pokryły nadwyżką z lat ubiegłych. W pozostałych typach gmin środki z tego źródła sfinansowały zaledwie około od 7% do 10% deficytu.

Środki uzyskane z emisji obligacji komunalnych miały najwyższe znaczenie w gminach miejskich, a nieco niższe w miejsko-wiejskich. Zainteresowanie gmin wiejskich tym źródłem przychodów było znikome. Spowodowane jest to między innymi stosunkowo wysokim kosztem emisji obligacji.

Zrealizowane w 2002 roku rozchody to głównie spłaty kredytów i pożyczek - 75,5% oraz lokaty w bankach - 19,9%. Na tak wysoki udział lokat bankowych w rozchodach gmin rzutuje gmina Kleszczów, której lokaty stanowiły 86,7% ogółu lokat.

Gminy realizują swoje ustawowe zadania finansując je ze środków pochodzących z dochodów budżetowych. W przypadku, gdy osiągnięte dochody nie pokrywają zaplanowanych wydatków, zachodzi potrzeba zewnętrznego ich finansowania. Zaciąganie przez gminy długoterminowych pożyczek i kredytów, a także emitowanie obligacji komunalnych wpływa na długookresową zdolność finansową gminy. Może ono też prowadzić do kumulowania się spłat w ściśle określonym czasie. Konieczność kontrolowania zadłużenia wymaga prowadzenia analiz kształtowania się jego spłat w dłuższym okresie czasu.

### Zobowiązania gmin

Górna granica dopuszczalnej relacji stanu zobowiązań do dochodów budżetu na poziomie 60% określona została w art. 114 ustawy o finansach publicznych. Zadłużenie gmin w roku 2002 w stosunku do osiągniętych dochodów wyniosło 17,5% (tabela 2.2.7.) i było nieznacznie większe niż w roku poprzednim. Najwyższy poziom zadłużenia (w przedziale 21% - 24%) gmin województw dolnośląskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego nie stanowi zagrożenia dla ich bezpieczeństwa finansowego. Nie oznacza to jednak, że brak takiego zagrożenia dotyczy wszystkich jednostek, ponieważ 19 gmin przekroczyło w 2002 roku ustawowy poziom zadłużenia, a w 154 gminach zadłużenie w stosunku do dochodów mieściło się w przedziale 40% - 60%.

Najniższy wskaźnik zobowiązań gmin w stosunku do dochodów zaobserwowano w województwach: lubuskim, lubelskim oraz śląskim. Mieścił się on w przedziale 12% - 13,4 %.

Suma zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług, składek ZUS oraz na Fundusz Pracy składa się na zadłużenie gmin. W 2002 roku zobowiązania gmin wzrosły o 9,7% w stosunku do roku 2001. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek<sup>16</sup> oraz wyemitowanych obligacji komunalnych<sup>17</sup> wzrosły odpowiednio o 9,9% i 31,3%, natomiast zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu przyjętych depozytów obniżyły się odpowiednio o 9,6% i 57,6%.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych

Wyszczególnienie	Gminy ogółem							Struktura w %		
	Stan zobowiązań wg stanu na 31.12		Struktura w %		relacja do dochodów w %		dynamika 2001=100% (3:2)	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
	2001	2002	2001	2002	2001	2002				
	w tys. zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zobowiązania ogółem, z tego:	5 505 347	6 039 342	100,0	100,0	17,1	17,5	109,7	100,0	100,0	100,0
1) emisja papierów wartościowych	459 958	603 889	8,3	10,0	1,4	1,7	131,3	18,6	10,3	2,5
2) kredyty i pożyczki	4 576 268	5 028 680	83,1	83,3	14,2	14,6	109,9	74,9	81,9	91,7
3) przyjęte depozyty	35 797	15 176	0,7	0,2	0,1	0,0	42,4	0,2	0,4	0,2
4) zobowiązania wymagalne, w tym	433 324	391 597	7,9	6,5	1,3	1,1	90,4	6,3	7,4	5,6
- z tytułu dostaw towarów i usług	313 772	270 324	5,7	4,5	1,0	0,8	86,2	4,8	4,9	3,8

W roku 2002, podobnie jak w roku 2001 najpoważniejszą pozycję zobowiązań gmin stanowiły zaciągnięte pożyczki i kredyty, których udział w strukturze zadłużenia przekroczył 83%. Zjawisko to występuje we wszystkich typach gmin. W gminach miejskich kredyty i pożyczki stanowią około 75% ich zobowiązań natomiast w gminach wiejskich

<sup>16</sup> Liczba gmin zadłużonych z tytułu kredytów i pożyczek zwiększyła się z 2 156 (89,4% liczby gmin) do 2 182 (90,5% liczby gmin) w 2002 r.

<sup>17</sup> Liczba gmin wykazujących zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych wzrosła ze 101 jednostek w 2001 r. do 122 w 2002 r.

przekroczyły 91%. Zobowiązania gmin z tytułu emisji papierów wartościowych w roku 2002 w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 1,7 punktu procentowego. Najwyższy udział w strukturze zadłużenia osiągnęły w gminach miejskich - 18,6%, a najniższy w gminach wiejskich - zaledwie 2,5%.

Pozytywnym sygnałem może być spadek o 9,6% kwoty zobowiązań wymagalnych gmin i zarazem spadek udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań o 1,4 punktu. Na koniec 2002r. zobowiązania wymagalne stanowiły 6,5% zobowiązań ogółem gmin. We wszystkich typach gmin wskaźnik ten kształtował się na podobnym poziomie. Relacja zobowiązań do dochodów wahała się od 0,8% w gminach wiejskich do 1,5% w gminach miejsko-wiejskich.

Na koniec 2002 roku gminy wykazały należności w kwocie 2 916 645 tys. zł, tj. na poziomie 8,3% wykonanych dochodów. Aż 86,0% to należności wymagalne z tytułu podatków i opłat, pozostałe należności dotyczą udzielonych pożyczek.

#### **2.2.4. Podsumowanie**

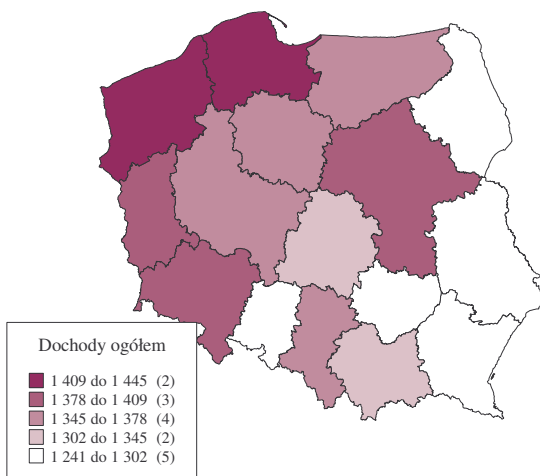
- 1. Dochody budżetowe gmin (bez gmin warszawskich) w 2002 roku zostały zrealizowane w kwocie 34 545 760 tys. zł, co stanowiło 97,9 % planu. Natomiast plan wydatków wykonano w 93,9%, tj. w wysokości 34 950 651 tys. zł. W stosunku do 2001 roku realny wzrost dochodów wyniósł 5,5 punktu procentowego, zaś wydatków 4,3 punktu procentowego.*
- 2. W strukturze dochodów budżetowych dochody własne stanowiły 46,3%, subwencja ogólna 41,3% i dotacje celowe 12,4%. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem o 1,4 punktu procentowego, natomiast udziały dotacji celowych i subwencji ogólnej wzrosły odpowiednio o 0,7 i 0,8 punktu procentowego.*
- 3. W 2002 r. po raz kolejny nastąpił spadek udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (z 17,7% w 2001 r. do 17,4% w 2002 r.). W 2002 r. w trzech gminach nie planowano żadnych wydatków inwestycyjnych, natomiast połowa gmin wydatkowała na inwestycje nie więcej niż 15,5% ogółu poniesionych wydatków. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych - 60,1% odnotowano w jednej z gmin miejsko-wiejskich województwa lubuskiego.*
- 4. Otrzymana z budżetu państwa subwencja ogólna pozwoliła zrealizować 40,8% wydatków gmin (w roku 2001 - 39,6%). Środki przekazane gminom w formie dotacji sfinansowały 12,3% ogółu wydatków (w 2001 roku 11,5%). Dotacje na zadania inwestycyjne pokryły 11,1% wydatków inwestycyjnych gmin (10,9% w 2001 roku).*
- 5. Dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w gminach 1 350 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 92 zł. Najmniejszy i największy dochód per capita wystąpił w gminach wiejskich - odpowiednio 906 zł i 5 824 zł. Wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca osiągnęły w 2002 r. poziom 1 366 zł i wzrosły o 79 zł w stosunku do roku poprzedniego. Z kolei wydatki majątkowe per capita wyniosły 238 zł - najwyższe zrealizowano na poziomie 2 118 zł w jednej z gmin wiejskich. Powyższe maksymalne wielkości zostały podane z wyłączeniem gminy Kleszczów, w której*

występują wielkości znacznie wyższe niż w całej zbiorowości gmin. Dochód per capita w tej jednostce wyniósł 38 908 zł, zaś wydatki majątkowe 8 997 zł.

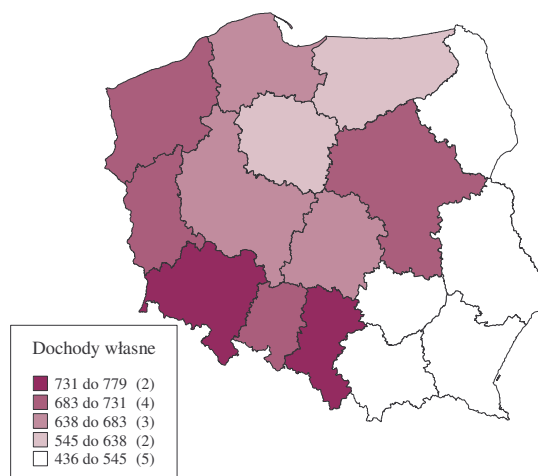
6. Najwyższe wydatki ogółem gminy poniosły przy realizacji zadań z zakresu: oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (46,0% wydatków ogółem), administracji publicznej (12,6%), opieki społecznej (11,7%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (9,1%) oraz transportu i łączności (5,9%). Najwyższe nakłady na wydatki inwestycyjne gminy zrealizowały w działach: gospodarka komunalna i ochrona środowiska (28,2%), oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza (25,4%), transport i łączność (17,5%) oraz rolnictwo i łowiectwo (13,4%).
7. W roku 2002 gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 1 905 294 tys. zł, co stanowiło 5,4% w relacji do dochodów. Realizacja budżetów pozwoliła zamknąć rok deficytem w kwocie 404 892 tys. zł, stanowiącym 1,2% wykonanych dochodów. W poszczególnych typach gmin relacja ta była zróżnicowana: od 0,3% w gminach wiejskich do 2,3% w gminach miejsko-wiejskich. Nadal głównym źródłem sfinansowania deficytu są kredyty i pożyczki - 54,1% (w 2001 roku - 58,6%). Udział nadwyżki i wolnych środków wynosił odpowiednio: 19,0% oraz 20,3% (w 2001 roku: 16,4% i 17,0%).
8. Poziom zadłużenia gmin z roku na rok jest coraz większy, choć przeciętne wielkości zadłużenia w stosunku do dochodów dalekie są od ustawowej granicy 60%. W 2002 roku dopuszczalny poziom zadłużenia przekroczyło 19 jednostek. W kolejnych 154 przekroczone granicę 40%. Z drugiej strony 44% gmin (1 062 jednostki) charakteryzuje niski stopień zadłużenia - poniżej 10%.

Rysunek 2.2.1. Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)

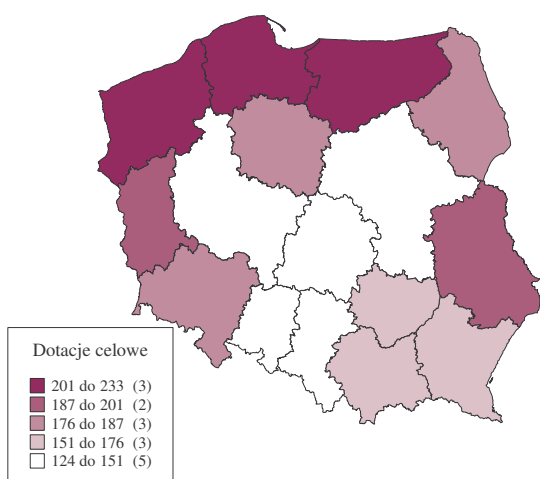
Dochody ogółem



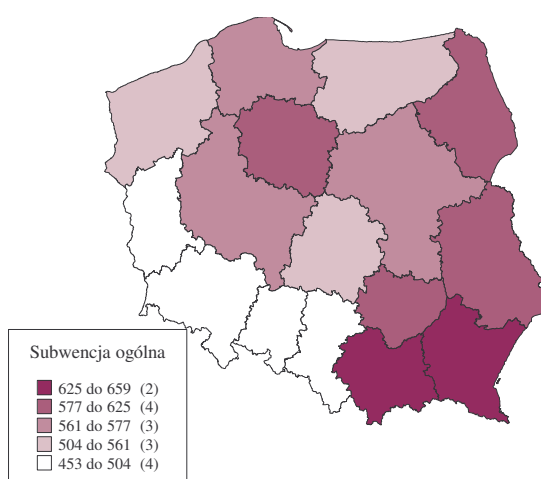
Dochody własne



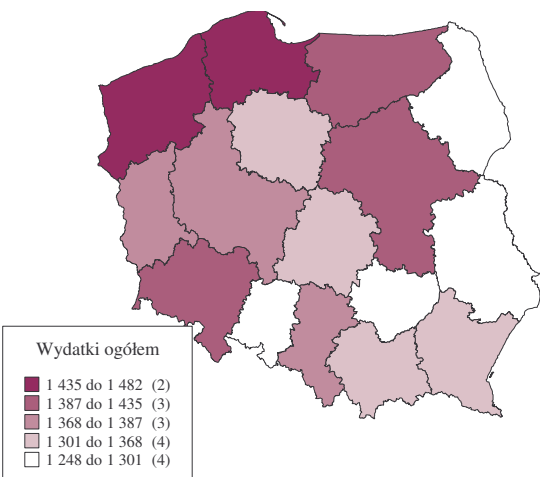
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Wydatki majątkowe

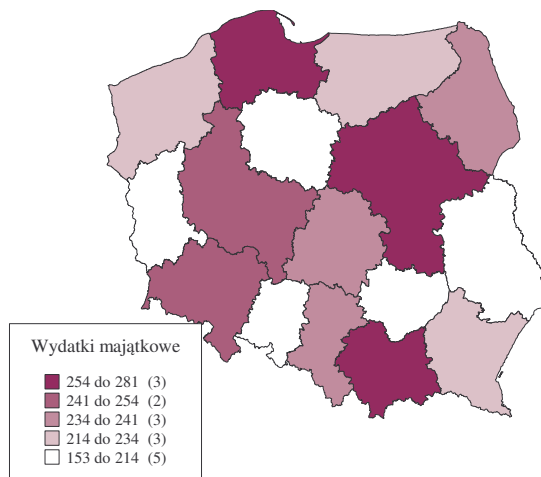


Tabela 2.2.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu	
		plan 3	wykonanie 4		plan 6	wykonanie 7		plan 3-6 9	wykonanie 4-7 10
1	<b>P O L S K A w tym gminy:</b>	<b>35 303 379</b>	<b>34 545 760</b>	<b>97,9</b>	<b>37 208 673</b>	<b>34 950 652</b>	<b>93,9</b>	<b>-1 905 294</b>	<b>-404 892</b>
2	miejskie	8 405 056	8 189 339	97,4	8 813 249	8 279 200	93,9	-408 193	-89 861
3	miejsko-wiejskie	11 640 824	11 346 565	97,5	12 310 826	11 613 103	94,3	-670 003	-266 537
4	wiejskie	15 257 499	15 009 855	98,4	16 084 597	15 058 349	93,6	-827 098	-48 494
5	<b>Dolnośląskie w tym gminy:</b>	<b>2 955 979</b>	<b>2 819 116</b>	<b>95,4</b>	<b>3 094 936</b>	<b>2 871 016</b>	<b>92,8</b>	<b>-138 956</b>	<b>-51 900</b>
6	miejskie	1 052 462	1 004 392	95,4	1 050 355	977 359	93,1	2 107	27 033
7	miejsko - wiejskie	1 092 686	1 042 270	95,4	1 181 151	1 100 625	93,2	-88 465	-58 354
8	wiejskie	810 832	772 453	95,3	863 429	793 033	91,8	-52 598	-20 579
9	<b>Kujawsko-pomorskie w tym gminy:</b>	<b>1 759 773</b>	<b>1 751 723</b>	<b>99,5</b>	<b>1 858 459</b>	<b>1 758 978</b>	<b>94,6</b>	<b>-98 686</b>	<b>-7 254</b>
10	miejskie	308 685	305 053	98,8	321 874	304 003	94,4	-13 189	1 051
11	miejsko - wiejskie	655 703	652 528	99,5	688 303	655 768	95,3	-32 600	-3 240
12	wiejskie	795 385	794 142	99,8	848 281	799 207	94,2	-52 897	-5 065
13	<b>Lubelskie w tym gminy:</b>	<b>2 147 060</b>	<b>2 092 639</b>	<b>97,5</b>	<b>2 267 015</b>	<b>2 134 173</b>	<b>94,1</b>	<b>-119 955</b>	<b>-41 534</b>
14	miejskie	454 597	447 724	98,5	479 644	457 588	95,4	-25 047	-9 864
15	miejsko - wiejskie	315 337	303 663	96,3	329 909	309 975	94,0	-14 571	-6 313
16	wiejskie	1 377 126	1 341 253	97,4	1 457 462	1 366 610	93,8	-80 337	-25 357
17	<b>Lubuskie w tym gminy:</b>	<b>1 105 652</b>	<b>1 076 044</b>	<b>97,3</b>	<b>1 127 690</b>	<b>1 070 240</b>	<b>94,9</b>	<b>-22 039</b>	<b>5 804</b>
18	miejskie	211 319	203 234	96,2	215 979	206 977	95,8	-4 660	-3 744
19	miejsko - wiejskie	590 347	572 861	97,0	597 539	566 033	94,7	-7 192	6 828
20	wiejskie	303 986	299 950	98,7	314 172	297 229	94,6	-10 186	2 721
21	<b>Łódzkie w tym gminy:</b>	<b>2 321 003</b>	<b>2 283 040</b>	<b>98,4</b>	<b>2 384 799</b>	<b>2 248 880</b>	<b>94,3</b>	<b>-63 796</b>	<b>34 160</b>
22	miejskie	723 710	696 702	96,3	761 191	719 610	94,5	-37 481	-22 908
23	miejsko - wiejskie	481 345	472 195	98,1	507 678	479 971	94,5	-26 333	-7 776
24	wiejskie	1 115 947	1 114 144	99,8	1 115 929	1 049 300	94,0	19	64 844
25	<b>Małopolskie w tym gminy:</b>	<b>3 097 007</b>	<b>3 067 108</b>	<b>99,0</b>	<b>3 294 870</b>	<b>3 128 686</b>	<b>95,0</b>	<b>-197 863</b>	<b>-61 578</b>
26	miejskie	341 954	342 055	100,0	363 782	349 455	96,1	-21 828	-7 401
27	miejsko - wiejskie	1 193 700	1 179 567	98,8	1 258 677	1 201 287	95,4	-64 977	-21 720
28	wiejskie	1 561 354	1 545 486	99,0	1 672 411	1 577 944	94,4	-111 057	-32 458
29	<b>Mazowieckie w tym gminy:</b>	<b>4 203 240</b>	<b>4 111 040</b>	<b>97,8</b>	<b>4 446 319</b>	<b>4 158 046</b>	<b>93,5</b>	<b>-243 079</b>	<b>-47 006</b>
30	miejskie	971 757	948 101	97,6	1 017 436	953 775	93,7	-45 679	-5 674
31	miejsko - wiejskie	1 190 371	1 152 799	96,8	1 275 271	1 177 139	92,3	-84 901	-24 340
32	wiejskie	2 041 113	2 010 140	98,5	2 153 612	2 027 131	94,1	-112 499	-16 991
33	<b>Opolskie w tym gminy:</b>	<b>1 259 289</b>	<b>1 227 930</b>	<b>97,5</b>	<b>1 330 511</b>	<b>1 218 559</b>	<b>91,6</b>	<b>-71 222</b>	<b>9 371</b>
34	miejskie	165 265	162 657	98,4	174 908	160 941	92,0	-9 643	1 716
35	miejsko - wiejskie	725 579	700 167	96,5	766 745	706 445	92,1	-41 166	-6 278
36	wiejskie	368 445	365 106	99,1	388 859	351 173	90,3	-20 414	13 933
37	<b>Podkarpackie w tym gminy:</b>	<b>2 388 579</b>	<b>2 344 468</b>	<b>98,2</b>	<b>2 498 543</b>	<b>2 343 665</b>	<b>93,8</b>	<b>-109 964</b>	<b>803</b>
38	miejskie	494 986	477 807	96,5	522 923	492 207	94,1	-27 937	-14 400
39	miejsko - wiejskie	581 025	574 311	98,8	598 359	564 033	94,3	-17 334	10 278
40	wiejskie	1 312 568	1 292 350	98,5	1 377 261	1 287 424	93,5	-64 694	4 926
41	<b>Podlaskie w tym gminy:</b>	<b>1 036 198</b>	<b>1 016 697</b>	<b>98,1</b>	<b>1 093 404</b>	<b>1 020 347</b>	<b>93,3</b>	<b>-57 206</b>	<b>-3 650</b>
42	miejskie	223 362	216 201	96,8	236 575	218 761	92,5	-13 213	-2 560
43	miejsko - wiejskie	278 784	270 662	97,1	288 698	272 955	94,5	-9 914	-2 293
44	wiejskie	534 051	529 834	99,2	568 130	528 632	93,0	-34 079	1 202
45	<b>Pomorskie w tym gminy:</b>	<b>1 981 899</b>	<b>1 949 742</b>	<b>98,4</b>	<b>2 113 157</b>	<b>2 000 401</b>	<b>94,7</b>	<b>-131 258</b>	<b>-50 659</b>
46	miejskie	692 768	689 070	99,5	746 964	706 359	94,6	-54 196	-17 289
47	miejsko - wiejskie	382 537	372 643	97,4	413 885	392 460	94,8	-31 348	-19 817
48	wiejskie	906 594	888 029	98,0	952 308	901 581	94,7	-45 714	-13 553
49	<b>Śląskie w tym gminy:</b>	<b>2 790 769</b>	<b>2 757 781</b>	<b>98,8</b>	<b>3 013 710</b>	<b>2 775 592</b>	<b>92,1</b>	<b>-222 941</b>	<b>-17 811</b>
50	miejskie	1 138 593	1 114 598	97,9	1 220 589	1 121 647	91,9	-81 996	-7 049
51	miejsko - wiejskie	479 547	474 486	98,9	521 818	491 718	94,2	-42 271	-17 231
52	wiejskie	1 172 629	1 168 696	99,7	1 271 303	1 162 227	91,4	-98 675	6 470
53	<b>Świętokrzyskie w tym gminy:</b>	<b>1 406 171</b>	<b>1 377 779</b>	<b>98,0</b>	<b>1 473 500</b>	<b>1 384 962</b>	<b>94,0</b>	<b>-67 328</b>	<b>-7 183</b>
54	miejskie	259 118	243 687	94,0	275 356	254 973	92,6	-16 238	-11 286
55	miejsko - wiejskie	470 331	464 540	98,8	489 586	466 310	95,2	-19 255	-1 770
56	wiejskie	676 722	669 552	98,9	708 558	663 679	93,7	-31 835	5 873
57	<b>Warmińsko-mazurskie w tym gminy:</b>	<b>1 646 062</b>	<b>1 581 209</b>	<b>96,1</b>	<b>1 724 883</b>	<b>1 616 276</b>	<b>93,7</b>	<b>-78 820</b>	<b>-35 066</b>
58	miejskie	458 697	444 020	96,8	479 854	454 584	94,7	-21 157	-10 564
59	miejsko - wiejskie	576 226	552 242	95,8	601 158	569 096	94,7	-24 932	-16 854
60	wiejskie	611 140	584 947	95,7	643 871	592 596	92,0	-32 731	-7 649
61	<b>Wielkopolskie w tym gminy:</b>	<b>3 474 881</b>	<b>3 416 410</b>	<b>98,3</b>	<b>3 669 356</b>	<b>3 505 833</b>	<b>95,5</b>	<b>-194 474</b>	<b>-89 423</b>
62	miejskie	560 024	553 475	98,8	593 295	568 563	95,8	-33 271	-15 088
63	miejsko - wiejskie	1 735 298	1 702 703	98,1	1 844 183	1 763 053	95,6	-108 885	-60 350
64	wiejskie	1 179 560	1 160 232	98,4	1 231 878	1 174 218	95,3	-52 318	-13 985
65	<b>Zachodniopomorskie w tym gminy:</b>	<b>1 729 815</b>	<b>1 673 031</b>	<b>96,7</b>	<b>1 817 523</b>	<b>1 714 998</b>	<b>94,4</b>	<b>-87 707</b>	<b>-41 967</b>
66	miejskie	347 760	340 562	97,9	352 525	332 397	94,3	-4 765	8 165
67	miejsko - wiejskie	892 008	858 927	96,3	947 865	896 235	94,6	-55 858	-37 308
68	wiejskie	490 048	473 542	96,6	517 132	486 366	94,1	-27 085	-12 824

cd tabeli 2.2.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów gmin nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów gmin deficytowych w %
		kwota (w tys. zł)	liczba gmin	kwota (w tys. zł)	liczba gmin		
1	2	11	12	13	14	15	16
1	<b>P O L S K A w tym gminy:</b>	<b>755 472</b>	<b>1 178</b>	<b>1 160 365</b>	<b>1 234</b>	<b>4,7</b>	<b>6,3</b>
2	miejskie	155 972	102	245 833	139	4,4	5,2
3	miejsko-wiejskie	180 331	247	446 869	329	3,7	6,9
4	wiejskie	419 169	829	467 663	766	5,3	6,5
5	<b>Dolnośląskie w tym gminy:</b>	<b>77 123</b>	<b>70</b>	<b>129 023</b>	<b>95</b>	<b>6,4</b>	<b>8,0</b>
6	miejskie	50 119	17	23 086	15	9,5	4,9
7	miejsko - wiejskie	11 695	18	70 049	36	3,4	10,0
8	wiejskie	15 309	35	35 889	44	4,5	8,3
9	<b>Kujawsko-pomorskie w tym gminy:</b>	<b>39 472</b>	<b>76</b>	<b>46 726</b>	<b>64</b>	<b>4,1</b>	<b>5,9</b>
10	miejskie	6 977	7	5 926	6	3,6	5,3
11	miejsko - wiejskie	12 765	18	16 005	17	3,9	4,9
12	wiejskie	19 730	51	24 796	41	4,5	7,0
13	<b>Lubelskie w tym gminy:</b>	<b>26 770</b>	<b>96</b>	<b>68 304</b>	<b>113</b>	<b>2,9</b>	<b>5,8</b>
14	miejskie	3 780	7	13 644	9	2,1	5,2
15	miejsko - wiejskie	3 379	7	9 692	14	3,4	4,7
16	wiejskie	19 610	82	44 967	90	3,1	6,4
17	<b>Lubuskie w tym gminy:</b>	<b>25 239</b>	<b>49</b>	<b>19 435</b>	<b>32</b>	<b>3,5</b>	<b>5,3</b>
18	miejskie	1 481	3	5 225	4	1,3	6,0
19	miejsko - wiejskie	14 229	20	7 402	13	3,7	4,0
20	wiejskie	9 529	26	6 808	15	4,6	7,3
21	<b>Łódzkie w tym gminy:</b>	<b>99 395</b>	<b>86</b>	<b>65 235</b>	<b>88</b>	<b>10,7</b>	<b>4,8</b>
22	miejskie	1 225	2	24 133	13	3,3	3,7
23	miejsko - wiejskie	9 672	12	17 448	12	4,1	7,4
24	wiejskie	88 498	72	23 654	63	13,5	5,2
25	<b>Małopolskie w tym gminy:</b>	<b>49 074</b>	<b>76</b>	<b>110 652</b>	<b>102</b>	<b>3,7</b>	<b>6,4</b>
26	miejskie	4 331	2	11 732	10	4,4	4,8
27	miejsko - wiejskie	18 840	16	40 560	24	3,6	6,2
28	wiejskie	25 902	58	58 360	68	3,6	7,0
29	<b>Mazowieckie w tym gminy:</b>	<b>73 458</b>	<b>150</b>	<b>120 464</b>	<b>159</b>	<b>3,9</b>	<b>5,4</b>
30	miejskie	19 739	17	25 413	13	3,8	5,8
31	miejsko - wiejskie	13 405	19	37 745	30	3,1	5,3
32	wiejskie	40 314	114	57 305	116	4,2	5,4
33	<b>Opolskie w tym gminy:</b>	<b>37 443</b>	<b>42</b>	<b>28 072</b>	<b>28</b>	<b>4,9</b>	<b>6,0</b>
34	miejskie	1 716	2	0	0	1,1	-
35	miejsko - wiejskie	16 610	15	22 888	16	5,1	6,1
36	wiejskie	19 117	25	5 183	12	7,0	5,6
37	<b>Podkarpackie w tym gminy:</b>	<b>56 922</b>	<b>87</b>	<b>56 119</b>	<b>69</b>	<b>4,4</b>	<b>5,3</b>
38	miejskie	4 713	6	19 113	6	2,4	6,8
39	miejsko - wiejskie	17 875	16	7 597	13	5,0	3,5
40	wiejskie	34 334	65	29 408	50	4,7	5,3
41	<b>Podlaskie w tym gminy:</b>	<b>24 604</b>	<b>60</b>	<b>28 254</b>	<b>55</b>	<b>4,9</b>	<b>5,5</b>
42	miejskie	4 203	3	6 762	7	7,7	4,2
43	miejsko - wiejskie	3 749	11	6 042	12	2,8	4,5
44	wiejskie	16 652	46	15 450	36	5,4	7,0
45	<b>Pomorskie w tym gminy:</b>	<b>27 462</b>	<b>56</b>	<b>78 121</b>	<b>63</b>	<b>3,3</b>	<b>7,0</b>
46	miejskie	8 738	8	26 027	13	3,1	6,4
47	miejsko - wiejskie	3 072	6	22 889	11	2,6	9,0
48	wiejskie	15 652	42	29 205	39	3,5	6,5
49	<b>Śląskie w tym gminy:</b>	<b>75 894</b>	<b>71</b>	<b>93 705</b>	<b>77</b>	<b>5,9</b>	<b>6,3</b>
50	miejskie	23 612	10	30 662	20	5,4	4,5
51	miejsko - wiejskie	7 242	11	24 473	11	3,6	9,0
52	wiejskie	45 040	50	38 570	46	7,1	7,2
53	<b>Świętokrzyskie w tym gminy:</b>	<b>24 418</b>	<b>54</b>	<b>31 601</b>	<b>47</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>
54	miejskie	227	1	11 513	3	0,5	5,8
55	miejsko - wiejskie	4 863	11	6 633	14	2,8	2,3
56	wiejskie	19 328	42	13 455	30	4,8	5,1
57	<b>Warmińsko-mazurskie w tym gminy:</b>	<b>24 727</b>	<b>43</b>	<b>59 793</b>	<b>71</b>	<b>3,9</b>	<b>6,3</b>
58	miejskie	3 608	5	14 172	9	2,4	4,9
59	miejsko - wiejskie	9 383	13	26 237	20	3,7	8,9
60	wiejskie	11 736	25	19 385	42	5,3	5,3
61	<b>Wielkopolskie w tym gminy:</b>	<b>66 309</b>	<b>112</b>	<b>155 732</b>	<b>110</b>	<b>4,5</b>	<b>8,1</b>
62	miejskie	9 644	6	24 732	9	4,9	7,0
63	miejsko - wiejskie	26 554	35	86 903	55	4,2	8,1
64	wiejskie	30 112	71	44 097	46	4,6	8,8
65	<b>Zachodniopomorskie w tym gminy:</b>	<b>27 162</b>	<b>50</b>	<b>69 129</b>	<b>61</b>	<b>3,3</b>	<b>8,1</b>
66	miejskie	11 858	6	3 692	2	3,9	10,0
67	miejsko - wiejskie	6 998	19	44 305	31	2,4	7,8
68	wiejskie	8 306	25	21 131	28	3,7	8,5

Tabela 2.2.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2002 r. (2001 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	<b>P O L S K A w tym gminy:</b>	<b>107,4</b>	<b>105,5</b>	<b>104,2</b>	<b>98,7</b>	<b>109,4</b>	<b>113,6</b>	<b>106,2</b>	<b>104,3</b>	<b>106,6</b>	<b>104,3</b>	<b>104,4</b>
2	- miejskie	104,1	102,2	103,4	98,8	104,1	108,3	102,9	101,0	105,0	92,8	92,7
3	- miejsko-wiejskie	106,5	104,6	103,7	100,0	108,1	113,2	105,9	104,0	106,2	104,4	104,3
4	- wiejskie	110,0	108,1	105,4	97,1	112,1	116,7	108,3	106,4	107,8	110,3	110,3
5	Dolnośląskie	104,5	102,6	103,4	95,8	106,9	103,0	103,0	101,1	105,5	92,5	91,5
6	Kujawsko-pomorskie	108,8	106,9	108,2	103,1	109,4	109,1	106,1	104,2	107,6	98,7	99,0
7	Lubelskie	108,4	106,5	101,0	96,5	110,6	121,3	108,2	106,3	106,9	115,5	117,3
8	Lubuskie	105,0	103,1	102,5	95,9	107,9	106,8	102,6	100,7	104,9	91,5	92,0
9	Łódzkie	108,7	106,8	106,9	99,0	108,8	116,9	105,8	103,9	104,6	111,6	110,1
10	Małopolskie	109,4	107,5	103,4	95,0	110,6	128,9	109,6	107,7	106,8	123,4	123,5
11	Mazowieckie	109,4	107,5	107,7	104,9	110,3	113,8	106,2	104,3	107,9	100,1	100,1
12	Opolskie	102,6	100,7	99,0	95,8	106,2	109,7	102,4	100,5	104,6	89,1	91,4
13	Podkarpackie	108,7	106,8	104,1	97,4	110,9	114,3	107,1	105,2	106,4	110,6	110,9
14	Podlaskie	106,5	104,6	107,8	103,0	108,0	98,7	105,1	103,2	106,7	98,5	98,3
15	Pomorskie	108,1	106,2	102,6	100,2	111,1	120,8	108,1	106,2	108,3	107,4	107,1
16	Śląskie	105,7	103,8	102,9	94,1	107,3	119,2	107,7	105,8	107,7	108,0	107,7
17	Świętokrzyskie	106,3	104,4	104,2	95,8	109,6	101,5	103,9	102,0	104,5	100,9	100,3
18	Warmińsko-mazurskie	108,3	106,4	100,9	101,4	111,0	123,9	107,0	105,1	106,5	109,4	109,1
19	Wielkopolskie	107,6	105,7	104,6	101,7	108,8	117,1	105,4	103,5	107,3	97,7	98,4
20	Zachodniopomorskie	105,6	103,7	104,8	97,7	109,2	100,5	106,0	104,1	105,6	108,4	108,1

\* wskaźnik inflacji 1,9%

Tabela 2.2.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2001 i 2002 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA w tym gminy:</b>	<b>47,7</b>	<b>46,3</b>	<b>11,7</b>	<b>12,4</b>	<b>40,5</b>	<b>41,3</b>	<b>17,7</b>	<b>17,4</b>	<b>17,4</b>	<b>17,2</b>	<b>82,3</b>	<b>82,6</b>	<b>44,3</b>	<b>43,2</b>
2	- miejskie	59,1	58,6	11,0	11,4	29,9	29,9	16,7	15,0	15,8	14,3	83,3	85,0	40,8	41,0
3	- miejsko-wiejskie	49,5	48,1	12,2	12,9	38,4	38,9	17,4	17,2	17,2	17,0	82,6	82,8	43,7	42,8
4	- wiejskie	39,9	38,2	11,8	12,5	48,3	49,2	18,6	18,9	18,5	18,9	81,4	81,1	46,7	44,8
5	Dolnośląskie	55,8	55,3	12,7	12,6	31,4	32,2	19,3	17,3	18,7	16,6	80,7	82,7	39,0	38,8
6	Kujawsko-pomorskie	44,1	43,8	13,7	13,7	42,2	42,4	16,8	15,6	16,7	15,5	83,2	84,4	45,7	44,7
7	Lubelskie	37,5	34,9	13,5	15,1	49,0	50,0	15,2	16,3	15,0	16,2	84,8	83,7	48,3	46,0
8	Lubuskie	51,0	49,8	14,0	14,3	35,0	35,9	17,0	15,1	16,6	14,9	83,0	84,9	41,8	42,2
9	Łódzkie	50,1	49,3	10,5	11,3	39,3	39,4	17,4	18,4	17,2	17,9	82,6	81,6	45,0	43,9
10	Małopolskie	43,0	40,6	10,4	12,2	46,6	47,1	16,5	18,6	16,4	18,5	83,5	81,4	45,5	43,4
11	Mazowieckie	50,0	49,3	9,7	10,1	40,2	40,6	20,7	19,5	20,5	19,3	79,3	80,5	44,8	44,1
12	Opolskie	54,9	53,0	10,2	10,9	34,9	36,1	13,8	12,0	13,3	11,8	86,2	88,0	46,4	46,2
13	Podkarpackie	38,2	36,5	12,3	12,9	49,6	50,6	17,4	18,0	17,2	17,8	82,6	82,0	47,3	45,7
14	Podlaskie	37,1	37,6	15,3	14,2	47,6	48,2	19,7	18,5	19,7	18,4	80,3	81,5	46,7	45,7
15	Pomorskie	49,3	46,8	12,5	13,9	38,2	39,3	19,1	18,9	18,6	18,4	80,9	81,1	43,2	41,8
16	Śląskie	57,6	56,1	8,0	9,0	34,4	34,9	16,9	16,9	16,6	16,6	83,1	83,1	44,3	43,2
17	Świętokrzyskie	39,1	38,3	14,8	14,2	46,1	47,6	17,2	16,7	17,1	16,6	82,8	83,3	45,5	45,0
18	Warmińsko-mazurskie	45,2	42,1	15,0	17,1	39,8	40,7	15,6	16,0	15,4	15,7	84,4	84,0	45,1	43,3
19	Wielkopolskie	48,8	47,4	10,0	10,8	41,3	41,7	19,5	18,1	19,0	17,8	80,5	81,9	42,8	42,5
20	Zachodniopomorskie	51,3	50,9	14,8	14,1	33,9	35,1	15,4	15,8	15,4	15,7	84,6	84,2	39,6	37,9

Tabela 2.2.4. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Dochody własne						Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym						ogółem		w tym na inwestycje	
						z podatków i opłat		udziały w dochodach b. p.							
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	<b>P O L S K A</b> w tym gminy:	<b>1 258</b>	<b>1 350</b>	<b>600</b>	<b>625</b>	<b>283</b>	<b>318</b>	<b>163</b>	<b>160</b>	<b>509</b>	<b>557</b>	<b>148</b>	<b>168</b>	<b>24</b>	<b>26</b>
2	miejskie	1 256	1 309	742	767	313	339	244	241	376	392	138	150	19	17
3	miejsko-wiejskie	1 248	1 329	617	640	300	336	166	166	479	517	152	172	25	27
4	wiejskie	1 266	1 391	505	532	251	292	112	109	611	685	150	174	27	30
5	<b>Dolnośląskie</b> w tym gminy:	<b>1 348</b>	<b>1 409</b>	<b>753</b>	<b>779</b>	<b>370</b>	<b>399</b>	<b>188</b>	<b>181</b>	<b>424</b>	<b>453</b>	<b>172</b>	<b>177</b>	<b>50</b>	<b>41</b>
6	miejskie	1 260	1 351	762	831	291	315	250	241	351	371	147	148	33	22
7	miejsko - wiejskie	1 388	1 416	761	757	424	452	169	161	452	476	175	183	53	46
8	wiejskie	1 419	1 483	728	734	409	446	127	122	489	538	202	210	70	60
9	<b>Kujawsko-pomorskie</b> w tym gminy:	<b>1 252</b>	<b>1 360</b>	<b>552</b>	<b>596</b>	<b>270</b>	<b>318</b>	<b>134</b>	<b>138</b>	<b>528</b>	<b>577</b>	<b>172</b>	<b>187</b>	<b>23</b>	<b>20</b>
10	miejskie	1 198	1 264	610	643	274	297	195	200	404	433	184	188	29	16
11	miejsko - wiejskie	1 239	1 340	576	632	292	349	150	156	495	529	167	179	18	11
12	wiejskie	1 286	1 418	505	544	248	301	93	95	610	681	170	193	25	29
13	<b>Lubelskie</b> w tym gminy:	<b>1 152</b>	<b>1 250</b>	<b>432</b>	<b>436</b>	<b>226</b>	<b>239</b>	<b>105</b>	<b>102</b>	<b>564</b>	<b>625</b>	<b>155</b>	<b>189</b>	<b>20</b>	<b>31</b>
14	miejskie	1 185	1 245	627	639	314	333	188	190	404	430	154	177	9	15
15	miejsko - wiejskie	1 138	1 228	403	407	203	224	114	111	563	611	173	210	21	37
16	wiejskie	1 144	1 256	373	375	202	211	75	70	619	693	152	188	23	36
17	<b>Lubuskie</b> w tym gminy:	<b>1 316</b>	<b>1 381</b>	<b>671</b>	<b>688</b>	<b>293</b>	<b>334</b>	<b>158</b>	<b>151</b>	<b>460</b>	<b>496</b>	<b>185</b>	<b>197</b>	<b>31</b>	<b>31</b>
18	miejskie	1 336	1 331	783	779	289	316	201	198	371	382	182	170	27	19
19	miejsko - wiejskie	1 295	1 367	664	682	290	330	159	148	453	485	179	200	29	35
20	wiejskie	1 343	1 448	604	632	302	356	124	124	541	603	198	212	39	33
21	<b>Łódzkie</b> w tym gminy:	<b>1 223</b>	<b>1 330</b>	<b>613</b>	<b>656</b>	<b>298</b>	<b>343</b>	<b>158</b>	<b>157</b>	<b>481</b>	<b>524</b>	<b>129</b>	<b>151</b>	<b>11</b>	<b>16</b>
22	miejskie	1 144	1 184	664	678	264	278	234	235	357	366	123	140	7	15
23	miejsko - wiejskie	1 174	1 271	574	612	304	335	152	152	465	500	135	159	11	17
24	wiejskie	1 309	1 473	592	660	322	397	102	98	586	658	131	156	13	17
25	<b>Małopolskie</b> w tym gminy:	<b>1 224</b>	<b>1 341</b>	<b>526</b>	<b>545</b>	<b>229</b>	<b>259</b>	<b>162</b>	<b>154</b>	<b>571</b>	<b>632</b>	<b>127</b>	<b>164</b>	<b>19</b>	<b>31</b>
26	miejskie	1 411	1 503	896	945	443	460	226	222	385	392	130	165	21	32
27	miejsko - wiejskie	1 202	1 310	607	634	261	297	206	206	477	514	118	162	14	36
28	wiejskie	1 202	1 333	388	396	160	190	115	101	681	771	134	166	22	28
29	<b>Mazowieckie</b> w tym gminy:	<b>1 271</b>	<b>1 389</b>	<b>636</b>	<b>684</b>	<b>277</b>	<b>320</b>	<b>207</b>	<b>217</b>	<b>511</b>	<b>563</b>	<b>124</b>	<b>141</b>	<b>17</b>	<b>19</b>
30	miejskie	1 290	1 324	803	812	290	317	320	324	374	392	113	119	9	5
31	miejsko - wiejskie	1 356	1 485	778	850	339	389	250	279	447	492	131	143	26	26
32	wiejskie	1 218	1 369	480	534	238	284	129	132	612	685	126	150	16	21
33	<b>Opolskie</b> w tym gminy:	<b>1 255</b>	<b>1 290</b>	<b>689</b>	<b>683</b>	<b>335</b>	<b>370</b>	<b>163</b>	<b>156</b>	<b>438</b>	<b>466</b>	<b>128</b>	<b>141</b>	<b>25</b>	<b>16</b>
34	miejskie	1 533	1 498	1 079	1 029	470	488	256	248	334	341	120	128	17	4
35	miejsko - wiejskie	1 210	1 220	659	644	315	339	164	158	418	439	133	137	26	9
36	wiejskie	1 237	1 355	594	627	322	390	121	114	521	572	122	155	26	34
37	<b>Podkarpackie</b> w tym gminy:	<b>1 199</b>	<b>1 302</b>	<b>457</b>	<b>475</b>	<b>219</b>	<b>254</b>	<b>122</b>	<b>118</b>	<b>594</b>	<b>658</b>	<b>147</b>	<b>168</b>	<b>24</b>	<b>29</b>
38	miejskie	1 234	1 257	689	697	364	374	215	212	410	407	135	152	18	18
39	miejsko - wiejskie	1 158	1 278	438	462	207	249	110	110	573	652	147	164	21	24
40	wiejskie	1 204	1 330	375	395	168	209	91	86	676	759	152	176	28	36
41	<b>Podlaskie</b> w tym gminy:	<b>1 193</b>	<b>1 272</b>	<b>443</b>	<b>478</b>	<b>232</b>	<b>279</b>	<b>98</b>	<b>102</b>	<b>567</b>	<b>614</b>	<b>183</b>	<b>180</b>	<b>54</b>	<b>32</b>
42	miejskie	1 169	1 234	553	584	273	294	169	176	434	461	183	189	37	31
43	miejsko - wiejskie	1 152	1 204	402	433	214	249	99	104	542	585	209	186	75	34
44	wiejskie	1 226	1 327	418	457	225	290	67	67	640	697	168	173	51	31
45	<b>Pomorskie</b> w tym gminy:	<b>1 339</b>	<b>1 444</b>	<b>661</b>	<b>676</b>	<b>291</b>	<b>331</b>	<b>155</b>	<b>154</b>	<b>512</b>	<b>567</b>	<b>167</b>	<b>201</b>	<b>32</b>	<b>41</b>
46	miejskie	1 314	1 365	773	786	307	341	228	231	397	412	144	167	23	28
47	miejsko - wiejskie	1 212	1 346	522	542	241	266	125	123	519	585	170	220	22	47
48	wiejskie	1 424	1 562	628	643	301	353	104	102	610	696	186	222	45	49
49	<b>Śląskie</b> w tym gminy:	<b>1 307</b>	<b>1 378</b>	<b>753</b>	<b>773</b>	<b>330</b>	<b>371</b>	<b>261</b>	<b>245</b>	<b>449</b>	<b>481</b>	<b>104</b>	<b>124</b>	<b>16</b>	<b>16</b>
50	miejskie	1 349	1 389	898	920	388	434	320	297	347	352	103	117	15	9
51	miejsko - wiejskie	1 233	1 274	706	694	292	326	247	231	426	454	101	127	11	19
52	wiejskie	1 300	1 414	634	666	290	330	210	200	558	618	107	130	20	22
53	<b>Świętokrzyskie</b> w tym gminy:	<b>1 167</b>	<b>1 242</b>	<b>456</b>	<b>476</b>	<b>235</b>	<b>268</b>	<b>121</b>	<b>116</b>	<b>538</b>	<b>591</b>	<b>173</b>	<b>176</b>	<b>26</b>	<b>27</b>
54	miejskie	1 118	1 137	602	630	272	304	199	192	359	363	157	145	13	8
55	miejsko - wiejskie	1 162	1 208	506	525	280	325	134	127	473	508	183	176	32	24
56	wiejskie	1 191	1 311	357	374	185	210	78	75	662	749	172	189	26	37
57	<b>Warmińsko-mazurskie</b> w tym gminy:	<b>1 254</b>	<b>1 357</b>	<b>567</b>	<b>572</b>	<b>261</b>	<b>283</b>	<b>124</b>	<b>125</b>	<b>499</b>	<b>553</b>	<b>188</b>	<b>232</b>	<b>27</b>	<b>39</b>
58	miejskie	1 183	1 277	601	615	236	250	186	191	408	452	174	209	27	41
59	miejsko - wiejskie	1 218	1 353	536	553	250	276	114	115	488	545	194	255	27	48
60	wiejskie	1 351	1 430	571	554	293	318	79	79	587	646	193	230	27	28
61	<b>Wielkopolskie</b> w tym gminy:	<b>1 253</b>	<b>1 345</b>	<b>611</b>	<b>638</b>	<b>301</b>	<b>338</b>	<b>167</b>	<b>170</b>	<b>517</b>	<b>561</b>	<b>125</b>	<b>146</b>	<b>18</b>	<b>17</b>
62	miejskie	1 204	1 287	717	774	316	347	248	253	372	387	115	125	11	7
63	miejsko - wiejskie	1 233	1 311	606	628	310	348	164	164	502	534	126	149	16	18
64	wiejskie	1 310	1 432	562	581	278	318	130	135	619	698	129	152	23	22
65	<b>Zachodniopomorskie</b> w tym gminy:	<b>1 361</b>	<b>1 437</b>	<b>698</b>	<b>731</b>	<b>347</b>	<b>380</b>	<b>146</b>	<b>143</b>	<b>462</b>	<b>504</b>	<b>201</b>	<b>202</b>	<b>31</b>	<b>20</b>
66	miejskie	1 237	1 293	676	711	288	315	200	203	375	405	186	176	32	14
67	miejsko - wiejskie	1 341	1 401	677	694	353	381	141	133	460	497	204	210	27	23
68	wiejskie	1 520	1 646	763	827	387	437	108	107	546	610	210	210	39	21

Tabela 2.2.5. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Wydatki ogółem				Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące			
		2001		2002		ogółem		w tym		ogółem		w tym	
								inwestycyjne				wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	<b>POLSKA w tym gminy:</b>	<b>1 287</b>	<b>1 366</b>	<b>228</b>	<b>238</b>	<b>225</b>	<b>234</b>	<b>1 059</b>	<b>1 128</b>	<b>570</b>	<b>590</b>	<b>70</b>	<b>77</b>
2	miejskie	1 284	1 323	214	199	204	189	1 070	1 124	524	543	112	118
3	miejsko-wiejskie	1 285	1 360	224	233	221	231	1 061	1 127	562	582	75	84
4	wiejskie	1 290	1 395	240	264	239	264	1 051	1 131	603	625	43	46
5	<b>Dolnośląskie w tym gminy:</b>	<b>1 393</b>	<b>1 435</b>	<b>268</b>	<b>248</b>	<b>260</b>	<b>238</b>	<b>1 124</b>	<b>1 186</b>	<b>544</b>	<b>556</b>	<b>122</b>	<b>133</b>
6	miejskie	1 283	1 314	203	185	194	170	1 080	1 129	486	493	134	146
7	miejsko - wiejskie	1 441	1 495	283	270	272	258	1 159	1 225	562	579	140	152
8	wiejskie	1 480	1 522	341	309	340	308	1 139	1 214	599	614	82	87
9	<b>Kujawsko-pomorskie w tym gminy:</b>	<b>1 289</b>	<b>1 365</b>	<b>217</b>	<b>214</b>	<b>215</b>	<b>212</b>	<b>1 072</b>	<b>1 152</b>	<b>589</b>	<b>610</b>	<b>47</b>	<b>52</b>
10	miejskie	1 257	1 259	187	145	183	142	1 070	1 114	550	563	98	98
11	miejsko - wiejskie	1 261	1 347	190	191	187	190	1 072	1 156	575	598	50	58
12	wiejskie	1 327	1 427	253	263	252	262	1 074	1 165	619	642	22	27
13	<b>Lubelskie w tym gminy:</b>	<b>1 177</b>	<b>1 274</b>	<b>179</b>	<b>207</b>	<b>176</b>	<b>207</b>	<b>998</b>	<b>1 067</b>	<b>568</b>	<b>586</b>	<b>63</b>	<b>67</b>
14	miejskie	1 201	1 273	160	179	146	178	1 041	1 093	513	535	136	139
15	miejsko - wiejskie	1 188	1 253	178	168	178	168	1 010	1 085	575	603	66	70
16	wiejskie	1 166	1 280	186	225	186	225	980	1 054	585	599	38	42
17	<b>Lubuskie w tym gminy:</b>	<b>1 339</b>	<b>1 374</b>	<b>227</b>	<b>208</b>	<b>223</b>	<b>205</b>	<b>1 111</b>	<b>1 166</b>	<b>559</b>	<b>580</b>	<b>93</b>	<b>93</b>
18	miejskie	1 383	1 355	230	179	212	165	1 153	1 176	473	490	210	207
19	miejsko - wiejskie	1 305	1 351	219	206	216	205	1 086	1 145	566	585	68	69
20	wiejskie	1 374	1 434	243	233	242	233	1 131	1 201	609	635	57	57
21	<b>Łódzkie w tym gminy:</b>	<b>1 237</b>	<b>1 310</b>	<b>215</b>	<b>241</b>	<b>212</b>	<b>234</b>	<b>1 021</b>	<b>1 070</b>	<b>557</b>	<b>575</b>	<b>71</b>	<b>67</b>
22	miejskie	1 199	1 223	178	171	172	158	1 021	1 052	524	546	78	81
23	miejsko - wiejskie	1 207	1 292	229	263	226	261	978	1 029	541	553	54	59
24	wiejskie	1 281	1 388	238	284	237	280	1 043	1 104	590	608	73	59
25	<b>Małopolskie w tym gminy:</b>	<b>1 247</b>	<b>1 368</b>	<b>206</b>	<b>254</b>	<b>205</b>	<b>253</b>	<b>1 041</b>	<b>1 113</b>	<b>567</b>	<b>593</b>	<b>68</b>	<b>74</b>
26	miejskie	1 416	1 535	243	303	233	299	1 173	1 232	575	592	125	135
27	miejsko - wiejskie	1 236	1 334	199	237	199	235	1 037	1 096	561	585	71	77
28	wiejskie	1 221	1 361	203	258	203	258	1 017	1 103	570	599	53	59
29	<b>Mazowieckie w tym gminy:</b>	<b>1 324</b>	<b>1 404</b>	<b>274</b>	<b>274</b>	<b>271</b>	<b>271</b>	<b>1 049</b>	<b>1 130</b>	<b>593</b>	<b>620</b>	<b>54</b>	<b>61</b>
30	miejskie	1 350	1 332	275	199	265	190	1 075	1 133	574	596	82	96
31	miejsko - wiejskie	1 413	1 516	309	325	308	323	1 105	1 191	579	610	81	92
32	wiejskie	1 264	1 381	256	284	256	284	1 008	1 097	609	637	26	28
33	<b>Opolskie w tym gminy:</b>	<b>1 247</b>	<b>1 280</b>	<b>172</b>	<b>153</b>	<b>166</b>	<b>152</b>	<b>1 075</b>	<b>1 127</b>	<b>578</b>	<b>592</b>	<b>78</b>	<b>83</b>
34	miejskie	1 398	1 482	151	150	109	150	1 247	1 332	524	540	192	190
35	miejsko - wiejskie	1 221	1 231	161	130	160	127	1 060	1 101	583	597	69	71
36	wiejskie	1 241	1 303	202	205	202	205	1 039	1 098	591	602	51	67
37	<b>Podkarpackie w tym gminy:</b>	<b>1 216</b>	<b>1 301</b>	<b>212</b>	<b>234</b>	<b>210</b>	<b>232</b>	<b>1 004</b>	<b>1 067</b>	<b>575</b>	<b>594</b>	<b>56</b>	<b>61</b>
38	miejskie	1 264	1 294	216	205	209	198	1 048	1 089	563	588	100	99
39	miejsko - wiejskie	1 171	1 255	202	226	201	225	970	1 029	555	573	54	60
40	wiejskie	1 218	1 325	214	249	214	249	1 003	1 076	589	606	41	47
41	<b>Podlaskie w tym gminy:</b>	<b>1 214</b>	<b>1 277</b>	<b>239</b>	<b>236</b>	<b>239</b>	<b>235</b>	<b>974</b>	<b>1 041</b>	<b>567</b>	<b>583</b>	<b>52</b>	<b>59</b>
42	miejskie	1 183	1 249	191	204	188	198	992	1 045	542	558	98	104
43	miejsko - wiejskie	1 205	1 214	271	210	271	210	934	1 004	528	548	65	70
44	wiejskie	1 232	1 324	243	265	243	264	989	1 060	599	614	24	33
45	<b>Pomorskie w tym gminy:</b>	<b>1 374</b>	<b>1 482</b>	<b>262</b>	<b>281</b>	<b>256</b>	<b>273</b>	<b>1 112</b>	<b>1 201</b>	<b>593</b>	<b>620</b>	<b>55</b>	<b>65</b>
46	miejskie	1 324	1 399	251	255	235	237	1 073	1 145	533	557	84	91
47	miejsko - wiejskie	1 277	1 418	226	281	226	280	1 051	1 136	565	590	59	67
48	wiejskie	1 467	1 586	290	303	289	302	1 177	1 283	661	690	28	39
49	<b>Śląskie w tym gminy:</b>	<b>1 291</b>	<b>1 387</b>	<b>218</b>	<b>235</b>	<b>215</b>	<b>231</b>	<b>1 073</b>	<b>1 152</b>	<b>572</b>	<b>599</b>	<b>86</b>	<b>91</b>
50	miejskie	1 348	1 398	224	197	216	187	1 123	1 201	549	576	122	126
51	miejsko - wiejskie	1 195	1 321	170	230	169	228	1 025	1 091	556	578	82	88
52	wiejskie	1 279	1 406	234	275	234	274	1 045	1 131	601	630	52	58
53	<b>Świętokrzyskie w tym gminy:</b>	<b>1 201</b>	<b>1 248</b>	<b>207</b>	<b>209</b>	<b>206</b>	<b>207</b>	<b>994</b>	<b>1 040</b>	<b>547</b>	<b>562</b>	<b>49</b>	<b>56</b>
54	miejskie	1 132	1 190	165	206	165	198	967	984	478	489	68	70
55	miejsko - wiejskie	1 194	1 213	200	178	198	176	994	1 035	540	556	64	74
56	wiejskie	1 234	1 300	230	234	229	233	1 005	1 066	581	598	29	37
57	<b>Warmińsko-mazurskie w tym gminy:</b>	<b>1 298</b>	<b>1 387</b>	<b>202</b>	<b>221</b>	<b>200</b>	<b>218</b>	<b>1 096</b>	<b>1 166</b>	<b>586</b>	<b>600</b>	<b>56</b>	<b>61</b>
58	miejskie	1 217	1 307	185	214	181	208	1 033	1 094	512	529	94	98
59	miejsko - wiejskie	1 280	1 394	191	232	187	226	1 089	1 162	579	595	58	63
60	wiejskie	1 385	1 448	229	217	229	217	1 156	1 231	654	667	23	27
61	<b>Wielkopolskie w tym gminy:</b>	<b>1 312</b>	<b>1 380</b>	<b>256</b>	<b>250</b>	<b>249</b>	<b>245</b>	<b>1 056</b>	<b>1 130</b>	<b>562</b>	<b>587</b>	<b>70</b>	<b>76</b>
62	miejskie	1 285	1 322	268	246	235	222	1 017	1 076	468	491	121	131
63	miejsko - wiejskie	1 284	1 357	242	243	240	242	1 042	1 114	553	578	68	77
64	wiejskie	1 371	1 449	273	263	272	261	1 097	1 186	624	651	45	45
65	<b>Zachodniopomorskie w tym gminy:</b>	<b>1 391</b>	<b>1 473</b>	<b>215</b>	<b>233</b>	<b>214</b>	<b>231</b>	<b>1 176</b>	<b>1 241</b>	<b>551</b>	<b>558</b>	<b>105</b>	<b>124</b>
66	miejskie	1 260	1 262	157	106	157	106	1 103	1 156	442	452	186	181
67	miejsko - wiejskie	1 387	1 462	213	234	212	231	1 174	1 228	555	552	96	134
68	wiejskie	1 519	1 691	271	346	271	346	1 248	1 345	645	669	50	52

Tabela 2.2.6. Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2002 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym			ogółem	w tym inwestycyjne			
				wpływy z podatków i opłat	udziały w dochodach b. p.						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	<b>POLSKA w tym gminy:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
2	miejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
3	miejsko-wiejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4	wiejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5	<b>Dolnośląskie w tym gminy:</b>	<b>104</b>	<b>124</b>	<b>125</b>	<b>113</b>	<b>81</b>	<b>106</b>	<b>158</b>	<b>105</b>	<b>104</b>	<b>105</b>
6	miejskie	103	108	93	100	95	99	132	99	93	100
7	miejsko - wiejskie	107	118	134	97	92	106	171	110	116	109
8	wiejskie	107	138	152	112	79	121	198	109	117	107
9	<b>Kujawsko-pomorskie w tym gminy:</b>	<b>101</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>104</b>	<b>111</b>	<b>77</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>102</b>
10	miejskie	97	84	88	83	110	125	97	95	73	99
11	miejsko - wiejskie	101	99	104	94	102	104	41	99	82	103
12	wiejskie	102	102	103	87	99	111	96	102	99	103
13	<b>Lubelskie w tym gminy:</b>	<b>93</b>	<b>70</b>	<b>75</b>	<b>63</b>	<b>112</b>	<b>113</b>	<b>122</b>	<b>93</b>	<b>87</b>	<b>95</b>
14	miejskie	95	83	98	79	110	118	89	96	90	97
15	miejsko - wiejskie	92	64	67	67	118	122	137	92	72	96
16	wiejskie	90	71	72	64	101	108	118	92	85	93
17	<b>Lubuskie w tym gminy:</b>	<b>102</b>	<b>110</b>	<b>105</b>	<b>94</b>	<b>89</b>	<b>118</b>	<b>121</b>	<b>101</b>	<b>87</b>	<b>103</b>
18	miejskie	102	102	93	82	97	113	113	102	90	105
19	miejsko - wiejskie	103	107	98	89	94	116	129	99	88	102
20	wiejskie	104	119	122	114	88	122	108	103	88	106
21	<b>Łódzkie w tym gminy:</b>	<b>99</b>	<b>105</b>	<b>108</b>	<b>98</b>	<b>94</b>	<b>90</b>	<b>63</b>	<b>96</b>	<b>101</b>	<b>95</b>
22	miejskie	90	88	82	97	94	93	88	92	86	94
23	miejsko - wiejskie	96	96	100	91	97	92	62	95	113	91
24	wiejskie	106	124	136	90	96	89	56	99	107	98
25	<b>Małopolskie w tym gminy:</b>	<b>99</b>	<b>87</b>	<b>81</b>	<b>96</b>	<b>113</b>	<b>98</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>99</b>
26	miejskie	115	123	136	92	100	110	186	116	152	110
27	miejsko - wiejskie	99	99	88	124	99	94	131	98	102	97
28	wiejskie	96	75	65	92	113	95	93	98	98	98
29	<b>Mazowieckie w tym gminy:</b>	<b>103</b>	<b>109</b>	<b>100</b>	<b>135</b>	<b>101</b>	<b>84</b>	<b>72</b>	<b>103</b>	<b>115</b>	<b>100</b>
30	miejskie	101	106	94	134	100	80	31	101	100	101
31	miejsko - wiejskie	112	133	116	168	95	83	97	112	139	106
32	wiejskie	98	101	97	121	100	86	71	99	108	97
33	<b>Opolskie w tym gminy:</b>	<b>96</b>	<b>109</b>	<b>116</b>	<b>97</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>61</b>	<b>94</b>	<b>64</b>	<b>100</b>
34	miejskie	114	134	144	103	87	85	21	112	75	119
35	miejsko - wiejskie	92	101	101	95	85	80	35	91	56	98
36	wiejskie	97	118	133	105	84	89	115	93	78	97
37	<b>Podkarpackie w tym gminy:</b>	<b>96</b>	<b>76</b>	<b>80</b>	<b>74</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>95</b>	<b>98</b>	<b>95</b>
38	miejskie	96	91	110	88	104	102	105	98	103	97
39	miejsko - wiejskie	96	72	74	66	126	95	87	92	97	91
40	wiejskie	96	74	71	79	111	101	119	95	94	95
41	<b>Podlaskie w tym gminy:</b>	<b>94</b>	<b>76</b>	<b>88</b>	<b>63</b>	<b>110</b>	<b>108</b>	<b>123</b>	<b>93</b>	<b>99</b>	<b>92</b>
42	miejskie	94	76	87	73	118	126	184	94	103	93
43	miejsko - wiejskie	91	68	74	63	113	108	125	89	90	89
44	wiejskie	95	86	99	62	102	99	102	95	100	94
45	<b>Pomorskie w tym gminy:</b>	<b>107</b>	<b>108</b>	<b>104</b>	<b>96</b>	<b>102</b>	<b>120</b>	<b>158</b>	<b>108</b>	<b>118</b>	<b>106</b>
46	miejskie	104	102	101	96	105	111	167	106	128	102
47	miejsko - wiejskie	101	85	79	74	113	128	173	104	121	101
48	wiejskie	112	121	121	94	102	127	162	114	115	113
49	<b>Śląskie w tym gminy:</b>	<b>102</b>	<b>124</b>	<b>116</b>	<b>152</b>	<b>86</b>	<b>74</b>	<b>64</b>	<b>102</b>	<b>99</b>	<b>102</b>
50	miejskie	106	120	128	123	90	78	56	106	99	107
51	miejsko - wiejskie	96	108	97	139	88	74	72	97	98	97
52	wiejskie	102	125	113	183	90	74	73	101	104	100
53	<b>Świętokrzyskie w tym gminy:</b>	<b>92</b>	<b>76</b>	<b>84</b>	<b>72</b>	<b>106</b>	<b>105</b>	<b>105</b>	<b>91</b>	<b>88</b>	<b>92</b>
54	miejskie	87	82	90	80	93	97	49	90	103	88
55	miejsko - wiejskie	91	82	97	76	98	102	89	89	76	92
56	wiejskie	94	70	72	69	109	108	124	93	88	94
57	<b>Warmińsko-mazurskie w tym gminy:</b>	<b>101</b>	<b>91</b>	<b>89</b>	<b>78</b>	<b>99</b>	<b>139</b>	<b>150</b>	<b>102</b>	<b>93</b>	<b>103</b>
58	miejskie	98	80	74	79	116	140	241	99	107	97
59	miejsko - wiejskie	102	86	82	69	105	148	176	103	99	103
60	wiejskie	103	104	109	73	94	132	94	104	82	109
61	<b>Wielkopolskie w tym gminy:</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>106</b>	<b>106</b>	<b>101</b>	<b>87</b>	<b>67</b>	<b>101</b>	<b>105</b>	<b>100</b>
62	miejskie	98	101	103	105	99	84	43	100	123	96
63	miejsko - wiejskie	99	98	104	99	103	86	66	100	104	99
64	wiejskie	103	109	109	124	102	87	72	104	100	105
65	<b>Zachodniopomorskie w tym gminy:</b>	<b>106</b>	<b>117</b>	<b>119</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>121</b>	<b>78</b>	<b>108</b>	<b>98</b>	<b>110</b>
66	miejskie	99	93	93	84	103	117	83	95	53	103
67	miejsko - wiejskie	105	109	113	80	96	122	84	108	100	109
68	wiejskie	118	155	149	98	89	120	70	121	131	119

Tabela 2.2.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>P O L S K A w tym gminy:</b>	<b>6 039 342</b>	<b>17,5</b>	<b>603 889</b>	<b>1,7</b>	<b>5 028 680</b>	<b>14,6</b>	<b>4 628 186</b>	<b>13,4</b>	<b>15 176</b>	<b>0,0</b>	<b>391 597</b>	<b>1,1</b>	<b>270 324</b>	<b>0,8</b>
2	miejskie	1 736 362	21,2	321 782	3,9	1 300 787	15,9	1 196 561	14,6	3 922	0,0	109 871	1,3	83 102	1,0
3	miejsko-wiejskie	2 226 535	19,6	229 147	2,0	1 823 579	16,1	1 677 303	14,8	8 130	0,1	165 679	1,5	108 854	1,0
4	wiejskie	2 076 445	13,8	52 960	0,4	1 904 315	12,7	1 754 322	11,7	3 124	0,0	116 047	0,8	78 367	0,5
5	<b>Dolnośląskie w tym gminy:</b>	<b>682 978</b>	<b>24,2</b>	<b>90 175</b>	<b>3,2</b>	<b>526 079</b>	<b>18,7</b>	<b>495 349</b>	<b>17,6</b>	<b>460</b>	<b>0,0</b>	<b>66 265</b>	<b>2,4</b>	<b>46 565</b>	<b>1,7</b>
6	miejskie	250 939	25,0	66 290	6,6	156 152	15,5	142 374	14,2	454	0,0	28 043	2,8	23 412	2,3
7	miejsko - wiejskie	267 962	25,7	11 000	1,1	240 255	23,1	226 002	21,7	1	0,0	16 706	1,6	12 766	1,2
8	wiejskie	164 077	21,2	12 885	1,7	129 672	16,8	126 973	16,4	5	0,0	21 515	2,8	10 387	1,3
9	<b>Kujawsko-pomorskie w tym gminy:</b>	<b>306 421</b>	<b>17,5</b>	<b>34 000</b>	<b>1,9</b>	<b>242 285</b>	<b>13,8</b>	<b>228 845</b>	<b>13,1</b>	<b>1 864</b>	<b>0,1</b>	<b>28 272</b>	<b>1,6</b>	<b>18 461</b>	<b>1,1</b>
10	miejskie	89 116	29,2	6 100	2,0	68 843	22,6	67 985	22,3	148	0,0	14 025	4,6	10 307	3,4
11	miejsko - wiejskie	101 448	15,5	22 400	3,4	66 424	10,2	62 984	9,7	1 350	0,2	11 275	1,7	6 346	1,0
12	wiejskie	115 857	14,6	5 500	0,7	107 018	13,5	97 876	12,3	366	0,0	2 973	0,4	1 808	0,2
13	<b>Lubelskie w tym gminy:</b>	<b>261 219</b>	<b>12,5</b>	<b>24 651</b>	<b>1,2</b>	<b>212 552</b>	<b>10,2</b>	<b>179 519</b>	<b>8,6</b>	<b>273</b>	<b>0,0</b>	<b>23 744</b>	<b>1,1</b>	<b>15 566</b>	<b>0,7</b>
14	miejskie	70 230	15,7	6 450	1,4	57 380	12,8	50 165	11,2	0	0,0	6 401	1,4	2 575	0,6
15	miejsko - wiejskie	53 529	17,6	10 800	3,6	37 104	12,2	29 821	9,8	31	0,0	5 593	1,8	3 687	1,2
16	wiejskie	137 460	10,2	7 401	0,6	118 068	8,8	99 532	7,4	242	0,0	11 750	0,9	9 304	0,7
17	<b>Lubuskie w tym gminy:</b>	<b>129 465</b>	<b>12,0</b>	<b>15 182</b>	<b>1,4</b>	<b>101 586</b>	<b>9,4</b>	<b>94 084</b>	<b>8,7</b>	<b>20</b>	<b>0,0</b>	<b>12 677</b>	<b>1,2</b>	<b>8 634</b>	<b>0,8</b>
18	miejskie	29 899	14,7	6 500	3,2	20 881	10,3	16 922	8,3	0	0,0	2 519	1,2	1 332	0,7
19	miejsko - wiejskie	62 924	11,0	7 182	1,3	49 615	8,7	46 250	8,1	20	0,0	6 106	1,1	4 397	0,8
20	wiejskie	36 642	12,2	1 500	0,5	31 090	10,4	30 912	10,3	0	0,0	4 052	1,4	2 905	1,0
21	<b>Łódzkie w tym gminy:</b>	<b>401 103</b>	<b>17,6</b>	<b>23 000</b>	<b>1,0</b>	<b>362 933</b>	<b>15,9</b>	<b>344 583</b>	<b>15,1</b>	<b>818</b>	<b>0,0</b>	<b>14 352</b>	<b>0,6</b>	<b>10 772</b>	<b>0,5</b>
22	miejskie	219 167	31,5	21 000	3,0	189 906	27,3	184 188	26,4	76	0,0	8 185	1,2	6 280	0,9
23	miejsko - wiejskie	82 860	17,5	2 000	0,4	77 489	16,4	74 372	15,8	386	0,1	2 985	0,6	2 464	0,5
24	wiejskie	99 075	8,9	0	0,0	95 538	8,6	86 023	7,7	356	0,0	3 182	0,3	2 028	0,2
25	<b>Małopolskie w tym gminy:</b>	<b>492 684</b>	<b>16,1</b>	<b>30 500</b>	<b>1,0</b>	<b>443 954</b>	<b>14,5</b>	<b>408 221</b>	<b>13,3</b>	<b>651</b>	<b>0,0</b>	<b>17 580</b>	<b>0,6</b>	<b>13 280</b>	<b>0,4</b>
26	miejskie	61 470	18,0	1 000	0,3	57 362	16,8	54 234	15,9	547	0,2	2 561	0,7	1 994	0,6
27	miejsko - wiejskie	200 549	17,0	26 500	2,2	163 769	13,9	144 979	12,3	0	0,0	10 281	0,9	7 684	0,7
28	wiejskie	230 665	14,9	3 000	0,2	222 823	14,4	209 008	13,5	103	0,0	4 738	0,3	3 603	0,2
29	<b>Mazowieckie w tym gminy:</b>	<b>695 869</b>	<b>16,9</b>	<b>9 027</b>	<b>0,2</b>	<b>641 766</b>	<b>15,6</b>	<b>564 099</b>	<b>13,7</b>	<b>6 289</b>	<b>0,2</b>	<b>38 787</b>	<b>0,9</b>	<b>27 134</b>	<b>0,7</b>
30	miejskie	187 265	19,8	2 000	0,2	173 621	18,3	150 045	15,8	2 141	0,2	9 502	1,0	8 297	0,9
31	miejsko - wiejskie	239 129	20,7	7 027	0,6	205 802	17,9	177 032	15,4	3 992	0,3	22 308	1,9	13 840	1,2
32	wiejskie	269 475	13,4	0	0,0	262 343	13,1	237 022	11,8	155	0,0	6 977	0,3	4 997	0,2
33	<b>Opolskie w tym gminy:</b>	<b>223 461</b>	<b>18,2</b>	<b>22 000</b>	<b>1,8</b>	<b>185 097</b>	<b>15,1</b>	<b>184 134</b>	<b>15,0</b>	<b>9</b>	<b>0,0</b>	<b>16 355</b>	<b>1,3</b>	<b>5 987</b>	<b>0,5</b>
34	miejskie	40 325	24,8	0	0,0	37 570	23,1	37 396	23,0	0	0,0	2 755	1,7	1 836	1,1
35	miejsko - wiejskie	151 520	21,6	22 000	3,1	117 140	16,7	117 105	16,7	9	0,0	12 372	1,8	3 409	0,5
36	wiejskie	31 615	8,7	0	0,0	30 387	8,3	29 632	8,1	0	0,0	1 228	0,3	741	0,2
37	<b>Podkarpackie w tym gminy:</b>	<b>370 639</b>	<b>15,8</b>	<b>25 000</b>	<b>1,1</b>	<b>312 592</b>	<b>13,3</b>	<b>300 173</b>	<b>12,8</b>	<b>991</b>	<b>0,0</b>	<b>32 056</b>	<b>1,4</b>	<b>25 966</b>	<b>1,1</b>
38	miejskie	92 171	19,3	18 000	3,8	65 444	13,7	60 834	12,7	264	0,1	8 463	1,8	7 282	1,5
39	miejsko - wiejskie	105 810	18,4	7 000	1,2	92 034	16,0	89 276	15,5	126	0,0	6 650	1,2	5 972	1,0
40	wiejskie	172 658	13,4	0	0,0	155 114	12,0	150 063	11,6	601	0,0	16 943	1,3	12 712	1,0
41	<b>Podlaskie w tym gminy:</b>	<b>141 460</b>	<b>13,9</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>132 383</b>	<b>13,0</b>	<b>130 201</b>	<b>12,8</b>	<b>233</b>	<b>0,0</b>	<b>8 844</b>	<b>0,9</b>	<b>7 184</b>	<b>0,7</b>
42	miejskie	29 544	13,7	0	0,0	27 156	12,6	27 156	12,6	96	0,0	2 291	1,1	1 541	0,7
43	miejsko - wiejskie	54 029	20,0	0	0,0	48 328	17,9	46 962	17,4	0	0,0	5 701	2,1	4 843	1,8
44	wiejskie	57 887	10,9	0	0,0	56 899	10,7	56 083	10,6	137	0,0	852	0,2	801	0,2
45	<b>Pomorskie w tym gminy:</b>	<b>352 954</b>	<b>18,1</b>	<b>60 302</b>	<b>3,1</b>	<b>281 059</b>	<b>14,4</b>	<b>250 253</b>	<b>12,8</b>	<b>2</b>	<b>0,0</b>	<b>11 592</b>	<b>0,6</b>	<b>8 954</b>	<b>0,5</b>
46	miejskie	146 891	21,3	44 300	6,4	100 643	14,6	89 163	12,9	0	0,0	1 947	0,3	1 622	0,2
47	miejsko - wiejskie	80 189	21,5	9 702	2,6	66 832	17,9	58 927	15,8	0	0,0	3 655	1,0	2 806	0,8
48	wiejskie	125 875	14,2	6 300	0,7	113 583	12,8	102 163	11,5	2	0,0	5 990	0,7	4 527	0,5
49	<b>Śląskie w tym gminy:</b>	<b>369 553</b>	<b>13,4</b>	<b>7 005</b>	<b>0,3</b>	<b>343 358</b>	<b>12,5</b>	<b>319 550</b>	<b>11,6</b>	<b>18</b>	<b>0,0</b>	<b>19 173</b>	<b>0,7</b>	<b>13 366</b>	<b>0,5</b>
50	miejskie	155 482	13,9	7 005	0,6	138 034	12,4	119 837	10,8	0	0,0	10 443	0,9	7 134	0,6
51	miejsko - wiejskie	65 740	13,9	0	0,0	62 102	13,1	57 621	12,1	18	0,0	3 620	0,8	2 231	0,5
52	wiejskie	148 331	12,7	0	0,0	143 222	12,3	142 092	12,2	0	0,0	5 110	0,4	4 001	0,3
53	<b>Świętokrzyskie w tym gminy:</b>	<b>210 672</b>	<b>15,3</b>	<b>18 821</b>	<b>1,4</b>	<b>176 549</b>	<b>12,8</b>	<b>154 617</b>	<b>11,2</b>	<b>2 043</b>	<b>0,1</b>	<b>13 259</b>	<b>1,0</b>	<b>8 712</b>	<b>0,6</b>
54	miejskie	57 116	23,4	18 820	7,7	35 222	14,5	30 686	12,6	0	0,0	3 074	1,3	2 760	1,1
55	miejsko - wiejskie	68 419	14,7	1	0,0	60 220	13,0	56 941	12,3	1 075	0,2	7 124	1,5	4 539	1,0
56	wiejskie	85 137	12,7	0	0,0	81 107	12,1	66 990	10,0	968	0,1	3 062	0,5	1 413	0,2
57	<b>Warmińsko-mazurskie w tym gminy:</b>	<b>302 088</b>	<b>19,1</b>	<b>10 000</b>	<b>0,6</b>	<b>256 418</b>	<b>16,2</b>	<b>243 233</b>	<b>15,4</b>	<b>1 272</b>	<b>0,1</b>	<b>34 398</b>	<b>2,2</b>	<b>18 931</b>	<b>1,2</b>
58	miejskie	85 750	19,3	0	0,0	82 385	18,6	82 385	18,6	173	0,0	3 192	0,7	2 215	0,5
59	miejsko - wiejskie	128 696	23,3	10 000	1,8	98 494	17,8	92 822	16,8	1 021	0,2	19 181	3,5	11 050	2,0
60	wiejskie	87 643	15,0	0	0,0	75 540	12,9	68 027	11,6	78	0,0	12 025	2,1	5 666	1,0
61	<b>Wielkopolskie w tym gminy:</b>	<b>718 781</b>	<b>21,0</b>	<b>201 326</b>	<b>5,9</b>	<b>499 221</b>	<b>14,6</b>	<b>432 544</b>	<b>12,7</b>	<b>235</b>	<b>0,0</b>	<b>17 999</b>	<b>0,5</b>	<b>13 021</b>	<b>0,4</b>
62	miejskie	172 462	31,2	124 317	22,5	45 872	8,3	38 873	7,0	22	0,0	2 251	0,4	1 428	0,3
63	miejsko - wiejskie	348 221	20,5	62 635	3,7	272 130	16,0								

## **2.3. Wykonanie budżetu Warszawy w 2002 roku**

### **2.3.1. Ustrój miasta stołecznego Warszawy**

Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>18</sup> weszła w życie z dniem wyborów samorządowych (27 października 2002 r.). Zniosła 11 gmin warszawskich (Bemowo, Białołęka, Bielany, Centrum, Rembertów, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wilanów, Włochy), Związek m. st. Warszawy, powiat warszawski i jedno z sąsiednich miast (Wesoła). Utworzone zostało miasto stołeczne Warszawa - o statusie miasta na prawach powiatu - podzielone na 18 jednostek pomocniczych - dzielnic<sup>19</sup>. Mienie dotychczasowych jednostek samorządowych stało się mieniem m. st. Warszawy. Jako następcą prawnym wcześniej istniejących podmiotów m. st. Warszawa przejęło ich aktywa i pasywa, w tym także zobowiązania.

Obszar miasta st. Warszawy został powiększony o obszar sąsiedniego miasta (Wesoła) - obecnie jedną z dzielnic.

Do dnia wejścia w życie ww. ustawy jednostki te działały jako odrębne podmioty, w oparciu o własne budżety, natomiast na okres od 27 października 2002 roku do 31 grudnia 2002 roku, dla nowo utworzonej jednostki, budżet ustalił Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie - do czego obligował art. 25 ustawy o ustroju m. st. Warszawy.

Miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, w szczególności zapewnia warunki niezbędne do:

- funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa, zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, organizacji międzynarodowych,
- przyjmowania delegacji zagranicznych,
- funkcjonowania urzędzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

### **2.3.2. Budżet Warszawy w 2002 roku**

Zmiana ustroju m. st. Warszawy w trakcie roku budżetowego, w terminie, który nie pokrywał się z okresami sprawozdawczymi (określonymi w rozporządzeniu Ministra

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

<sup>19</sup> Organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada wybierana w wyborach powszechnych a organem wykonawczym 3-5osobowy zarząd wybierany przez radnych dzielnicy.

Rada m. st. Warszawy ma obowiązek nadać dzielnicom statut, w którym określi m.in. zadania, kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania organów dzielnicy. Może także podjąć inne uchwały przekazujące dzielnicom zadania i kompetencje gminne i powiatowe, także zadania zleczone z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych między jednostkami samorządu terytorialnego, zapewniając środki na ich realizację.

Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne, wynikające wprost z uregulowań ustawy, jak:

- utrzymanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych,
- utrzymanie i eksploatacja dzielnicowych obiektów administracyjnych,
- podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania, które dzielnica realizuje w zakresie uregulowanym statutem dzielnicy i innymi uchwałami Rady m. st. Warszawa, jak:

- utrzymanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki,
- utrzymanie zieleni i dróg o charakterze lokalnym,
- zadania związane z ochroną zdrowia.

Powyższe zadania dzielnice realizują na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m. st. Warszawy - stanowiącego integralną część tej uchwały - i określającego środki przeznaczone na te zadania.

Finansów z dnia 13 marca 2001 r.<sup>20</sup> spowodował szereg utrudnień w prezentacji danych statystycznych dotyczących wykonania budżetu miasta za 2002 rok. Do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy, tj. do 26 października 2002 roku, część jednostek, które weszły obecnie w strukturę miasta jako dzielnice, funkcjonowało w oparciu o odrębne budżety, planowane na cały rok budżetowy, część (dzielnice byłej gminy Warszawa Centrum) w oparciu o plany finansowe ustalone także na rok przez radę gminy. Podstawą do określenia wysokości dochodów i wydatków w budżecie m. st. Warszawy na okres od 27 października 2002 roku do 31 grudnia 2002 roku była różnica między przewidywanym wykonaniem budżetów poszczególnych jednostek na dzień wejścia w życie ustawy a przewidywanym wykonaniem na koniec roku 2002. Wymagało to m.in. określenia wzajemnych powiązań między budżetem byłego m. st. Warszawy (Związku), powiatu warszawskiego a budżetami jednostek samorządowych z przyszłego obszaru miasta (np. wzajemnie udzielonych pożyczek, wpłat gmin warszawskich na tzw. cele ogólnomiejskie, itp.) oraz określenia zadań realizowanych na podstawie porozumień między tymi jednostkami (zadania te stały się z dniem wejścia w życie ustawy zadaniami miasta). Z tych względów wykorzystane w poniższej analizie sumy dochodów i wydatków jednostek samorządowych działających na obszarze m. st. Warszawy przed „reformą” należy traktować tylko jako „umowny” budżet miasta w 2002 roku. Niektóre bowiem pozycje dochodów i wydatków byłych gmin warszawskich powtarzały się jako dochody i wydatki byłego Związku m. st. Warszawy, np. wpłaty gmin do budżetu Związku na wydatki ogólnomiejskie realizowane na zasadzie wzajemnych porozumień (na komunikację zbiorową, oświetlenie, drogi, itp.), ponadto gminy warszawskie wpłacały do budżetu Związku 50% swoich dochodów z tytułu udziałów w podatkach od osób prawnych - co wynikało z poprzednio obowiązującej ustawy o ustroju m. st. Warszawy.

Dla celów poniższej analizy wykorzystano:

- sprawozdanie zbiorcze z wykonania budżetów na dzień 26 października 2002 roku byłych jednostek samorządowych, sporządzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie,
- sprawozdanie z wykonania budżetu m. st. Warszawy za okres od 27 października 2002 roku do 31 grudnia 2002 roku.

W analizie nie odniesiono się do stopnia wykonania **planu** dochodów i wydatków, ponieważ dane dotyczące **wykonania** przedstawione w sprawozdaniach byłych jednostek obejmują niepełny rok budżetowy a wielkości **planowane** odnoszą się do całego roku. Dla potrzeb analizy porównawczej posłużono się danymi z 2001 roku doprowadzonymi do porównywalnych warunków (jednostek z obszaru m. st. Warszawy wg stanu po 27 października 2002 r.).

### 2.3.3. Dochody

Źródła dochodów m. st. Warszawy, jako miasta na prawach powiatu, określa art. 54 ustawy o samorządzie gminnym i art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawa o ustroju m. st. Warszawy przewiduje, że część środków finansowych stanowiących dochód

---

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 24, poz. 279.

miasta przeznacza się (w załącznikach dzielnicowych do uchwały budżetowej) do dyspozycji dzielnic<sup>21</sup>.

Jednostki funkcjonujące na obszarze m. st. Warszawy w 2002 roku osiągnęły dochody w łącznej wysokości 5 477 585 tys. zł.

Wykonanie dochodów jednostek samorządowych Warszawy w latach 2001 i 2002

Jednostki	2001		2002	
	Dochody ogółem (w tys. zł)	Struktura %	Dochody ogółem (w tys. zł)	Struktura %
1	2	3	4	5
<b>Razem</b>	<b>5 683 712</b>	<b>100,0</b>	<b>5 477 585</b>	<b>100,0</b>
gminy warszawskie*	3 239 883	57,0	2 730 558	49,8
powiat warszawski*	558 660	9,8	442 795	8,1
m. st. Warszawa (Związek)*	1 857 785	32,7	1 175 663	21,5
miasto Wesoła*	27 384	0,5	21 706	0,4
m. st. Warszawa (po „reformie”)**	-	-	1 106 863	20,2

\* Wykonanie 2002 r. – do dnia 26 października 2002 r.

\*\* Wykonanie w okresie od 27.10.2002 r. do 31.12.2002 r.

Łączne dochody jednostek funkcjonujących na obecnym obszarze m. st. Warszawy w 2002 roku nie osiągnęły poziomu dochodów z 2001 roku liczonych w porównywalnych warunkach. Były one niższe o 206 127 tys. zł i stanowiły 96,4% wykonania 2001 roku a uwzględniając wskaźnik inflacji - poziom realnych dochodów w 2002 roku sięgał 94,5% wykonania roku 2001.

Dochody jednostek samorządowych Warszawy wg podstawowych źródeł w 2002 r.

Jednostki	Dochody ogółem w tys. zł	z tego					
		dochody własne		subwencje		dotacje	
		w tys. zł	udział % (3:2)	w tys. zł	udział % (5:2)	w tys. zł	udział % (7:2)
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Razem, z tego:</b>	<b>5 477 585</b>	<b>4 014 090</b>	<b>73,3</b>	<b>738 953</b>	<b>13,5</b>	<b>724 542</b>	<b>13,2</b>
gminy warszawskie*	2 730 558	2 202 898	80,7	440 311	16,1	87 350	3,2
powiat warszawski*	442 795	83 308	18,8	228 114	51,5	131 372	29,7
m. st. Warszawa (Związek)*	1 175 663	851 211	72,4	-	-	324 452	27,6
miasto Wesoła*	21 706	15 820	72,9	5 102	23,5	784	3,6
m. st. Warszawa (po „reformie”)**	1 106 863	860 853	77,8	65 426	5,9	180 584	16,3

\* Wykonanie za 2002 rok do 26.10.2002 r.

\*\* Wykonanie za okres 27.10.2002 do 31.12.2002 r.

<sup>21</sup> Nie mogą one być niższe niż:

a) 100% wpływów z obszaru dzielnicy z tytułu:

- podatków od nieruchomości, środków transportowych, rolnego, leśnego, od posiadania psów
- opłat lokalnych pobieranych na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,

b) 70% wpływów z majątku miasta, znajdującego się na obszarze dzielnicy,

c) 100% wpływów z innych dochodów pozyskiwanych przez dzielnicę w wyniku realizacji jej zadań statutowych.

Załącznik dzielnicowy do budżetu miasta powinien także określać:

- udział dzielnicy w środkach finansowych przekazywanych miastu z budżetu państwa, w stopniu proporcjonalnym do zadań, które są wykonywane przez dzielnice,
- środki na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnicy uzgodnione przez Prezydenta i burmistrzów dzielnic,
- środki wyrównawcze ustalane corocznie przez Radę m. st. Warszawy.

Dochody uzyskane w 2002 roku przez jednostki samorządowe z obecnego obszaru m. st. Warszawy były niższe od uzyskanych w 2001 roku we wszystkich podstawowych źródłach dochodów: dochody własne były niższe o 134 478 tys. zł, subwencje o 20 344 tys. zł, dotacje o 51 305 tys. zł.

W dalszym ciągu głównym źródłem dochodów pozostawały **dochody własne** - stanowiły 73,3% wykonanych dochodów ogółem, subwencje - 13,5%, dotacje - 13,2% (w 2001 roku odpowiednio: 73,0%, 13,4%, 13,7%). W poszczególnych typach jednostek ich udział był zróżnicowany: dochody własne stanowiły 80,7% dochodów w byłych gminach warszawskich a tylko 18,8% w byłym powiecie warszawskim.

Udział jednostek samorządowych Warszawy w wykonaniu dochodów własnych (liczonych łącznie dla obszaru Warszawy) w 2002 roku był zróżnicowany: gminy warszawskie - 54,9%, powiat warszawski - 2,1%, m. st. Warszawa (Związek) - 21,2%, Wesoła - 0,4%, m. st. Warszawa (miasto na prawach powiatu) - 21,4%.

Na dochody własne uzyskane przez jednostki samorządowe Warszawy w 2002 roku w wysokości 4 014 090 tys. zł, złożyły się:

- wpływy z podatków i opłat lokalnych - 1 027 909 tys. zł, tj. 25,6% dochodów własnych;
- dochody z majątku - 315 708 tys. zł, tj. 7,9%;
- udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych - 1 227 308 tys. zł, tj. 30,6%;
- udziały w podatkach dochodowych od osób prawnych - 225 809 tys. zł, tj. 5,6%;
- pozostałe dochody - 1 217 356 tys. zł, tj. 30,3%.

**Subwencje**, jakie otrzymały wszystkie jednostki z terenu Warszawy w 2002 roku wyniosły łącznie 738 953 tys. zł, co stanowiło 13,5% dochodów ogółem. Złożyły się na to:

- część oświatowa - 641 751 tys. zł, tj. 86,8% otrzymanej łącznej kwoty subwencji;
- część rekompensująca - 95 797 tys. zł, tj. 13,0%;
- część podstawowa - 903 tys. zł, tj. 0,1%;
- część drogowa i wyrównawcza - 502 tys. zł, tj. 0,1%.

Subwencje były podstawowym źródłem dochodów byłego powiatu warszawskiego (51,5% wykonanych dochodów ogółem), w budżetach byłych gmin warszawskich stanowiły 16,1% dochodów, w byłej gminie miejskiej Wesoła - 23,5%. W m. st. Warszawie - mieście na prawach powiatu - stanowiły 5,9% dochodów ogółem (były Związek m. st. Warszawy nie otrzymywał subwencji).

Udział jednostek „warszawskich” w wykonaniu subwencji w 2002 roku był następujący: gminy warszawskie - 59,6%, powiat warszawski - 30,9%, gmina miejska Wesoła - 0,7%, m. st. Warszawa (miasto na prawach powiatu) - 8,8%.

**Dotacje celowe** otrzymane w 2002 roku przez jednostki samorządowe z obszaru Warszawy wyniosły 724 542 tys. zł i stanowiły 13,2% wykonanych dochodów ogółem. Złożyły się na nie:

- dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej - 168 964 tys. zł, tj. 23,3% otrzymanych dotacji;
- dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej - 27 741 tys. zł, tj. 3,8%;
- dotacje na zadania własne - 357 824 tys. zł, tj. 49,4%;
- dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst - 169 763 tys. zł, tj. 23,4%;

– dotacje z funduszy celowych - 250 tys. zł, tj. 0,0%.

Dotacje stanowiły ważne źródło dochodów byłego powiatu warszawskiego (29,7% dochodów ogółem), i byłego Związku m. st. Warszawy (27,6%), w gminach warszawskich stanowiły 3,2% wykonanych dochodów, w Wesolej 3,6%, w m. st. Warszawie (mieście na prawach powiatu) - 16,3%.

W zrealizowanej w 2002 roku kwocie dotacji w wysokości 724 542 tys. zł udział jednostek „warszawskich” był następujący: gminy warszawskie - 12,1%, powiat warszawski - 18,1%, m. st. Warszawa (Związek) - 44,8%, Wesola - 0,1%, m. st. Warszawa (miasto na prawach powiatu) - 24,9%.

### 2.3.4. Wydatki

Wykonanie wydatków w jednostkach samorządowych m. st. Warszawy w 2002 roku zamknęło się łączną kwotą 6 338 357 tys. zł. W 2001 roku - w porównywalnych warunkach - zrealizowane wydatki wyniosły 6 218 460 tys. zł, w 2002 roku były wyższe o 1,9%, co oznacza, że - po uwzględnieniu wskaźnika inflacji - pozostały na poziomie wykonania poprzedniego roku (100,0%).

Wykonanie wydatków w jednostkach samorządowych Warszawy w latach 2001 i 2002

Jednostki	2001		2002	
	Wydatki ogółem w tys. zł	Struktura %	Wydatki ogółem w tys. zł	Struktura %
1	2	3	4	5
<b>Razem, z tego:</b>	<b>6 218 460</b>	<b>100,0</b>	<b>6 338 357</b>	<b>100,0</b>
gminy warszawskie*	3 370 350	54,2	3 070 943	48,5
powiat warszawski*	566 686	9,1	454 839	7,2
m. st. Warszawa (Związek)*	2 251 584	36,2	1 504 563	23,7
Wesoła*	29 840	0,5	22 246	0,3
m. st. Warszawa (po „reformie”)**	-	-	1 285 766	20,3

\* Wykonanie za 2002 rok do 26 października 2002 r.

\*\* Wykonanie za okres 27.10.2002 do 31.12.2002 r.

W zrealizowanych w 2002 roku wydatkach, blisko połowa (48,5%) to wydatki byłych gmin warszawskich, wydatki byłego powiatu warszawskiego stanowiły 7,2%, Wesolej - 0,3%, m. st. Warszawy (Związku) - 23,7%; m. st. Warszawa (miasto na prawach powiatu) zrealizowało w okresie od 27.10.2002 r. do 31.12.2002 r. wydatki w wysokości 1 285 766 tys. zł, tj. 20,3% wszystkich rocznych wydatków jednostek z obszaru Warszawy.

Wydatki bieżące wykonano w wysokości 4 577 979 tys. zł, co stanowiło 72,2% ogółu wydatków, majątkowe - 1 760 379 tys. zł, tj. 27,8%.

W porównaniu z 2001 r. wykonanie wydatków bieżących było wyższe o 2 036 tys. zł, majątkowych - o 117 861 tys. zł, inwestycyjnych - o 117 937 tys. zł.

Struktura wydatków jednostek samorządowych Warszawy w 2002 r.

Jednostki	Wydatki ogółem w tys. zł	z tego:					
		wydatki bieżące		wydatki majątkowe		w tym: inwestycyjne	
		w tys. zł	udział % (3:2)	w tys. zł	udział % (5:2)	w tys. zł	udział % (7:2)
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Razem, z tego</b>	<b>6 338 357</b>	<b>4 577 979</b>	<b>72,2</b>	<b>1 760 379</b>	<b>27,8</b>	<b>1 748 174</b>	<b>27,6</b>
gminy warszawskie*	3 070 943	2 189 517	71,3	881 426	28,7	869 222	28,3
powiat warszawski*	454 839	448 695	98,6	6 144	1,4	6 144	1,4
m. st. Warszawa (Związek)*	1 504 563	1 101 871	73,2	402 692	26,8	402 692	26,8
Wesoła*	22 246	17 077	76,8	5 170	23,2	5 170	23,2
m. st. Warszawa (po „reformie”)**	1 285 766	820 819	63,8	464 947	36,2	464 947	36,2

\*Wykonanie do 26.10.2002 r.

\*\*Wykonanie w okresie od 27.10.2002 r. do 31.12.2002 r.

Struktura wykonania wydatków bieżących w 2002 roku według podstawowych kierunków ich wydatkowania przedstawiała się następująco:

- wydatki na wynagrodzenia - 1 395 886 tys. zł, tj. 30,5% wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia osobowe - 1 295 581 tys. zł, tj. 28,3%;
- pochodne od wynagrodzeń – 264 669 tys. zł, tj. 5,8%;
- dotacje – 841 247 tys. zł, tj. 18,4%;
- wydatki na obsługę długu - 110 989 tys. zł, tj. 2,4%;
- pozostałe wydatki - 1 965 187 tys. zł, tj. 42,9%.

Udział jednostek samorządowych Warszawy w zrealizowanych wydatkach bieżących i majątkowych w 2002 roku przedstawiał się następująco:

Udział jednostek samorządowych Warszawy w zrealizowanych wydatkach miasta w 2002 r.

Jednostki	Udział w wydatkach bieżących %	Udział w wydatkach majątkowych %	Udział w wydatkach inwestycyjnych %
1	2	3	4
<b>Razem z tego:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
gminy warszawskie*	47,8	50,1	49,7
powiat warszawski*	9,8	0,3	0,4
m. st. Warszawa (Związek)*	24,1	22,9	23,0
Wesoła*	0,4	0,3	0,3
m. st. Warszawa (po „reformie”)**	17,9	26,4	26,6

\* Wykonanie do 26.10.2002 roku.

\*\* Wykonanie za okres 27.10.2002 r. do 31.12.2002 r.

Najwięcej środków na inwestycje w Warszawie w 2002 roku pochodziło z budżetów byłych gmin warszawskich, które wydały na ten cel, w ciągu niespełna 10 miesięcy 2002 roku, kwotę 869 222 tys. zł, czyli 49,7% wszystkich środków inwestycyjnych w mieście. Były powiat warszawski przeznaczył na inwestycje 6 144 tys. zł, tj. 1,4% ogółu swoich wydatków, czyli 0,3% środków inwestycyjnych całego miasta. Najpoważniejszą

część wydatków inwestycyjnych przeznaczono na inwestycje drogowe, na które (łącznie z zadaniami klasyfikowanymi w dziale 600 - Transport i łączność) wydano 1 224 235 tys. zł, czyli 70% wszystkich zrealizowanych wydatków inwestycyjnych. Na inwestycje w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska (dział 900) przeznaczono 8,7% środków inwestycyjnych, na oświatę i wychowanie (dział 801) - 8,0%.

### **2.3.5. Wynik budżetu oraz zobowiązania**

#### **Wynik**

Różnica między wykonanymi dochodami a zrealizowanymi wydatkami w budżetach jednostek samorządowych Warszawy w 2002 roku wskazuje na wynik ujemny, który wyniósł 860 772 tys. zł. W 2001 roku - w porównywalnych warunkach - deficyt wyniósł 534 748 tys. zł. Na 26 października 2002 roku, dzień zakończenia realizacji swoich budżetów, jednostki samorządowe Warszawy wykazały łączny deficyt w wysokości 681 870 tys. zł, z tego: gminy warszawskie - 340 385 tys. zł, powiat warszawski - 12 044 tys. zł, m. st. Warszawa (Związek) - 328 900 tys. zł, gmina miejska Wesoła - 540 tys. zł. Wśród ww. jednostek tylko 2 gminy warszawskie zamknęły swoje budżety nadwyżką o łącznej wysokości 13 893 tys. zł. Budżet m. st. Warszawy - miasta na prawach powiatu - za okres od 27 października do 31 grudnia 2002 roku zamknął się deficytem w wysokości 178 903 tys. zł.

Na pokrycie deficytu przeznaczono przychody z kredytów, pożyczek, nadwyżki z lat ubiegłych oraz przychody z obligacji komunalnych.

#### **Zobowiązania**

Ustawa o ustroju m. st. Warszawy (art. 20 ust. 5) stanowi, że zobowiązania i wierzytelności byłych jednostek samorządowych, zniesionych ww. ustawą, stały się z dniem wejścia w życie ustawy zobowiązaniami i wierzytelnościami m. st. Warszawy. Stan zobowiązań m. st. Warszawy, według tytułów dłużnych, na koniec 2002 roku wyniósł 1 627 559 tys. zł i obejmował zobowiązania byłych jednostek (11 gmin warszawskich, powiatu warszawskiego, miasta Wesoła i Związku Komunalnego m. st. Warszawy), z tytułu:

- zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 1 598 779 tys. zł,
- wykupu obligacji komunalnych - 22 700 tys. zł,
- przyjętych depozytów - 4 118 tys. zł,
- wymagalnych zobowiązań - 1 962 tys. zł.

Odnosząc stan zobowiązań na 31 grudnia 2002 roku do wykonanych dochodów liczonych łącznie w wysokości 5 477 585 tys. zł<sup>22</sup>, wskaźnik zadłużenia Miasta Stołecznego Warszawy na dzień 31 grudnia 2002 roku wyniósł 29,7%.

<sup>22</sup> To jest dochodów byłych jednostek samorządowych, zrealizowanych do 26 października 2002 roku, w wysokości 4 370 722 tys. zł i dochodów m. st. Warszawy zrealizowanych w okresie od 27 października do 31 grudnia 2002 roku, które wyniosły 1 106 863 tys. zł.

### **2.3.6. Podsumowanie**

1. *W 2002 roku na obszarze obecnego miasta stołecznego Warszawy funkcjonowało 15 samodzielnych jednostek samorządowych. Część z nich - 11 gmin warszawskich, powiat warszawski, miasto Wesoła i Związek m. st. Warszawy - 26 października 2002 roku zakończyła realizację swoich budżetów zaplanowanych na rok budżetowy. Nowo utworzona jednostka, miasto stołeczne Warszawa mające status miasta na prawach powiatu, realizowała budżet zaplanowany na okres od 27 października 2002 roku do 31 grudnia 2002 roku.*
2. *Dochody osiągnięte przez jednostki samorządowe Warszawy w 2002 roku wyniosły 5 477 585 tys. zł i były niższe niż uzyskane - w porównywalnych warunkach - w 2001 roku o 3,6%, realnie - po uwzględnieniu wskaźnika inflacji - o 5,5%.*
3. *W dochodach jednostek samorządowych Warszawy wysoki udział miały dochody własne - 73,3%. Wskaźnik ten jest znacznie wyższy od średniej krajowej wynoszącej dla wszystkich jst 41,9%.*
4. *Wydatki budżetowe jednostek samorządowych Warszawy wyniosły 6 338 357 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych - w porównywalnych warunkach - w 2001 roku o 1,9%, zaś realnie pozostały na poziomie 2001 roku. Wydatki na inwestycje były wyższe od zrealizowanych w 2001 roku o 117 937 tys. zł, tj. o 7,2%. Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 27,6%.*
5. *Wynik wykonania budżetu na koniec 2002 roku był ujemny i wynosił 860 772 tys. zł. W relacji do uzyskanych dochodów ogółem stanowił on 15,7%.*
6. *Stan zobowiązań na koniec 2002 roku wynosił 1 627 559 tys. zł, co w odniesieniu do wykonanych dochodów stanowiło 29,7%.*

## 2.4. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu, zwane również powiatami grodzkimi, jako szczególna kategoria gmin realizująca zarówno zadania gminy, jak i powiatu funkcjonują od 1 stycznia 1999 roku.

Przejmowanie niektórych zadań „powiatowych” przez dzisiejsze miasta na prawach powiatu rozpoczęło się już w latach wcześniejszych, tj. w 1994-1998 w ramach tzw. programu pilotażowego oraz na podstawie tzw. ustawy o dużych miastach<sup>23</sup>.

Corocznie zwiększa się ilość zadań realizowanych przez te jednostki, począwszy od przejścia w 1999 roku większości państwowych instytucji oświatowych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w 2000 roku urzędów pracy, a w 2001 roku zadań związanych z finansowaniem stypendiów sportowych, obsługi finansowej placówek rodzinnych, finansowaniem zadań policji z zakresu służby prewencyjnej oraz edukacji konsumenckiej.

Rok 2002 jest kolejnym rokiem, w którym miasta na prawach powiatu realizują nowe zadania publiczne. Są to zadania w zakresie przeznaczania gruntów rolnych do zalesienia<sup>24</sup>, w tym w szczególności dokonywanie przez starostów wypłaty ekwiwalentu finansowanego ze środków będących w dyspozycji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; ułatwiania zatrudniania absolwentów szkół, poprzez wypłatę przez starostów pracodawcom, którzy zatrudnili absolwentów finansowanych z budżetu państwa składek na ubezpieczenia rentowe oraz wypadkowe<sup>25</sup>. W związku ze zmianą Karty Nauczyciela<sup>26</sup> z dniem 1 stycznia 2002 roku zaistniała konieczność wyodrębnienia w budżetach miast na prawach powiatu środków na sfinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Zauważyć należy, że z dniem 1 stycznia 2002 roku nastąpiło wyłączenie z zespolonej administracji powiatowej inspekcji sanitarnej<sup>27</sup>.

Od 1 stycznia 1999 roku do 26 października 2002 roku miasta na prawach powiatu funkcjonowały w niezmienionej liczbie 65. Z dniem 27 października 2002 roku miasto stołeczne Warszawa uzyskało status miasta na prawach powiatu. Ze związku miasta stołecznego Warszawy, 11 gmin warszawskich, gminy miejskiej Wesoła oraz powiatu warszawskiego powstała 1 gmina - miasto na prawach powiatu.

W opracowaniu niniejszym prezentowane są dane obejmujące 65 jednostek bez miasta stołecznego Warszawa<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Art. 35 ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 64 z późn. zm.),  
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zasad i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.),  
- ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. 73, poz. 764 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 122, poz. 1325 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela po uwzględnieniu zmian (Dz. U. z 2001 r., Nr 111, poz. 1194).

<sup>27</sup> Art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 128, poz. 1407 z późn. zm.).

<sup>28</sup> Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono odrębny rozdział 2.3. części II *Sprawozdania...*

### 2.4.1. Dochody

#### Wykonanie planu dochodów

W 2002 roku miasta na prawach powiatu zrealizowały łącznie dochody w wysokości 23 539 549 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu wynikającego z uchwał budżetowych (**tabela 2.4.1.**). Należy zaznaczyć, że w ostatnich czterech latach poziom realizacji planowanych dochodów systematycznie obniżał się (od 98,8% w 1999 r. do 97,3% w 2002 r.).

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł	% wykonania planu (4:3)	Dynamika w % (4:2)	Struktura w%
	2001 rok	2002 rok				
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem, z tego:	23 667 121	24 188 011	23 539 549	97,3	99,5	100
Dochody własne	11 273 672	12 189 626	11 579 054	95,0	102,7	49,2
Dotacje celowe	4 558 841	4 537 400	4 498 813	99,1	98,7	19,1
Subwencja ogólna	7 834 608	7 460 985	7 461 682	100,0	95,2	31,7

Powiaty grodzkie łącznie w 2002 roku jedynie subwencję ogólną uzyskały dokładnie w wysokości zaplanowanej, dotacje celowe zrealizowały zaś w 99,1%. Najniższy poziom realizacji odnotowano w dochodach własnych - 95,0%. Na taki przebieg realizacji dochodów własnych wpłynęło nieuzyskanie planowanych dochodów z niektórych źródeł: udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (93,8%), opłaty skarbowej (86,1%) oraz dochodów z majątku (76,0%). W 2001 roku również nie zostały zrealizowane w wielkościach planowanych dochody z majątku, łącznie powiaty grodzkie osiągnęły wówczas 88,5% planowanych wielkości. Obniżający się stopień realizacji planu dochodów z tego źródła dochodów świadczy o rosnących trudnościach w uzyskaniu dochodów z majątku.

Stopień realizacji planowanych na 2002 rok dochodów poszczególnych miast na prawach powiatu zamykał się w granicach od 81,5% do 103,0%. W 14 miastach wskaźnik ten przekroczył 100%, co oznacza, że tylko jedna piąta jednostek uzyskała dochody wyższe od zaplanowanych. Stopień realizacji budżetu uchwalonego przez radę i zmienianego w ciągu roku jest jednym z podstawowych elementów oceny pracy zarządu dokonywanej przez organ stanowiący. Odchylenia realizacji od planu mogą wynikać między innymi z braku wiarygodnych danych wyjściowych, zaniechania aktualizacji w ciągu roku planowanych wielkości, bądź braku umiejętności trafnego oszacowania przyszłych dochodów.

#### Dynamika i struktura dochodów

W 2002 roku pierwszy raz od utworzenia, z dniem 1 stycznia 1999 roku miast na prawach powiatu, poziom uzyskanych przez te jednostki dochodów ogółem obniżył się w stosunku do roku poprzedniego. Dochody w skali kraju zmniejszyły się realnie o 2,4% (uwzględniając wskaźnik inflacji 1,9%), a nominalna wielkość wskaźnika dynamiki wyniosła 99,5% (**tabela 2.4.2.**).

## Struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	Dochody wykonane w tys. zł		Udział w dochodach ogółem w%		Struktura podstawowych grup dochodów w%	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
	1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem z tego:	23 667 121	23 539 549	100,0	100,0	x	x
1. Dochody własne, z tego:	11 273 672	11 579 054	47,6	49,2	100,0	100,0
- udziały w podatku dochodowym	4 060 800	4 060 065	17,2	17,2	36,0	35,1
- z podatków i opłat	3 947 364	4 287 237	16,7	18,2	35,0	37,0
- z majątku	1 311 902	1 134 627	5,5	4,8	11,6	9,8
- pozostałe	1 953 606	2 097 125	8,3	8,9	17,3	18,1
2. Dotacje celowe, z tego:	4 558 841	4 498 813	19,3	19,1	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	3 221 685	3 117 047	13,6	13,2	70,7	69,3
- na zadania własne	1 172 411	1 232 147	5,0	5,2	25,7	27,4
- na zadania przejęte w drodze porozumień z adm. rządową	79 364	78 774	0,3	0,3	1,7	1,7
- na zadania przejęte w drodze porozumień z jst	50 585	49 975	0,2	0,2	1,1	1,1
- otrzymane z funduszy celowych	34 796	20 870	0,1	0,1	0,8	0,5
3. Subwencja ogólna, z tego:	7 834 608	7 461 682	33,1	31,7	100,0	100,0
- podstawowa	17 441	11 922	0,1	0,1	0,2	0,2
- oświatowa	6 397 518	6 080 283	27,0	25,8	81,7	81,5
- rekompensująca	612 871	591 501	2,6	2,5	7,8	7,9
- drogowa	709 906	683 652	3,0	2,9	9,1	9,2
- wyrównawcza	96 872	94 324	0,4	0,4	1,2	1,3

Sytuację finansową miast na prawach powiatu w 2002 roku charakteryzuje nieznaczny wzrost dochodów własnych i spadek dochodów otrzymywanych z budżetu państwa. W porównaniu do roku 2001 dochody własne wzrosły o 2,7%, poziom dotacji celowych obniżył się o 1,3%, a subwencji ogólnej o 4,8%.

Analizując dynamikę dochodów poszczególnych jednostek należy podkreślić, że czterokrotnie wzrosła liczba miast, w których dochody realne zmniejszyły się. W 2001 roku takich miast było 12, a w 2002 roku aż 48. Oznacza to, że tylko 26% miast uzyskało dochody realne na poziomie wyższym niż w roku poprzednim.

Wskaźnik dynamiki dochodów ogółem w ujęciu realnym w poszczególnych powiatach grodzkich mieścił się w granicach od 88,0% do 112,7%. Największy spadek dochodów wystąpił w Chorzowie i wynika on ze znacznego obniżenia (o 37,8%) poziomu dotacji celowych oraz spadku (o 10%) wielkości subwencji. Zauważyć jednak należy, że dochody własne Chorzowa w tym czasie wzrosły o 10,4%. Najwyższy wzrost poziomu dochodów uzyskał Nowy Sącz i jest on rezultatem znacznego wzrostu (o 66,9%) dochodów własnych, który wynika z uzyskania wyjątkowo wysokiego wzrostu udziałów w dochodach budżetu

państwa - 146,3%. Prawie 13% - owo wzrost dochodów w Nowym Sączu odnotowano mimo spadku wielkości subwencji i dotacji celowych.

**Struktura dochodów** powiatów grodzkich w roku 2002 uległa korzystnej zmianie - wzrósł udział dochodów własnych, a zmalał udział środków redystrybuowanych z budżetu państwa. Jak wynika z **tabeli 2.4.3.**, 49,2% dochodów stanowiły dochody własne, 19,1% dotacje celowe, a 31,7% subwencja ogólna. Dochody własne są niezmiennie głównym źródłem zasilania budżetów miast na prawach powiatu. Spośród 65 miast, w 21 dochody własne stanowiły więcej niż połowę dochodów ogółem, jednocześnie w 11 jednostkach głównym źródłem dochodów była subwencja ogólna. Świadczy to o znacznym zróżnicowaniu sytuacji finansowej miast na prawach powiatu.

Podobnie jak w roku poprzednim, podstawowym źródłem **dochodów własnych** powiatów grodzkich były wpływy z podatków i opłat oraz udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. W porównaniu do 2001 roku udział dochodów własnych wzrósł z 47,6% do 49,2%, a to głównie z racji wzrostu wpływów z podatków i opłat. Udział tych wpływów w dochodach ogółem wzrósł o 1,5 punktu procentowego. Natomiast udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych były na tym samym poziomie (17,2%) co w roku poprzednim. Zaznaczyć należy, że kolejny już rok spada udział uzyskanych dochodów z majątku w dochodach ogółem, w latach 2000 - 2002 wyniósł: 9,0%; 5,5%; 4,9%. W poszczególnych miastach poziom uzyskanych dochodów z majątku w dochodach ogółem wahał się od 1,0% w Płocku do 18,8% w Sopocie.

**Subwencja ogólna** w budżetach powiatów grodzkich w 2002 roku stanowiła 31,7% dochodów ogółem. Jej udział zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 1,4 punktu procentowego i mieścił się w granicach od 21,1% do 45,5% ogólnej kwoty dochodów. Zmniejszenie udziału subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem wynika głównie ze zmniejszenia się udziału części oświatowej subwencji z 27,0% w 2001 roku do 25,8% w roku 2002. Pozostałe części subwencji nie stanowią znacznych kwot w strukturze dochodów i wykazują stabilizację poziomu.

W omawianej grupie jednostek spośród trzech głównych źródeł dochodów w 2002 roku najniższy udział w dochodach ogółem miały **dotacje celowe**. Udział otrzymanych dotacji celowych systematycznie obniża się, w ostatnich trzech latach wyniósł: 20,7%; 19,3%; 19,1%. W strukturze dochodów dotacje celowe mieściły się w przedziale od 12,4% we Wrocławiu do 31,3% w Grudziądzu.

Dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej będące zawsze grupą dominującą w strukturze dotacji obniżyły się o 0,4 punktu procentowego do poziomu 13,2% dochodów ogółem. Udział dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, tak samo jak w 2001 roku, wyniósł 0,3 % dochodów ogółem. Poziom dotacji celowych na zadania własne stabilizuje się na poziomie ok. 5% dochodów ogółem. W ramach poszczególnych rodzajów dotacji na uwagę zasługują dotacje przeznaczone na inwestycje. Najwięcej dotacji na inwestycje miasta na prawach powiatu uzyskały w ramach dotacji na zadania własne.

#### ***Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca***

W 2002 roku przeciętny poziom uzyskanych przez miasta na prawach powiatu dochodów budżetowych ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 2 062 zł i w stosunku do roku poprzedniego niewiele się obniżył (o 7 zł) (**tabela 2.4.4.**). Wskaźnik

ten charakteryzuje wysokie zróżnicowanie między poszczególnymi miastami i mieści się w przedziale od 1 344 zł do 3 146 zł. W ciągu dwóch lat te same miasta osiągnęły skrajne wielkości: maksymalną Sopot, minimalną Piekary Śląskie. Podkreślić należy, że w 2002 roku w połowie omawianych jednostek obniżył się poziom dochodów ogółem *per capita*. Jest to niekorzystna zmiana, gdyż w 2001 roku sytuacja taka wystąpiła tylko w jednym przypadku. W 27 miastach omawiany wskaźnik osiągnął wartości poniżej średniej dla kraju. Fakt ten potwierdza duże zróżnicowanie sytuacji finansowej poszczególnych miast na prawach powiatu.

W 2002 roku przeciętny poziom uzyskanych **dochodów własnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 1 014 zł i wzrósł o 29 zł w stosunku do roku poprzedniego. Wskaźnik ten ponownie wykazywał duże zróżnicowanie - od 598 zł do 2 091 zł. Spośród 65 miast w 22 przypadkach uzyskał on poziom wyższy od średniego poziomu w kraju. Wzrost przeciętnego poziomu dochodów własnych w 2002 roku wynikał niemal całkowicie ze wzrostu wpływów z podatków i opłat, który osiągnął poziom 373 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W Płocku przez dwa lata dochody z podatków i opłat utrzymywały się na najwyższym poziomie i wynosiły w latach 2001 i 2002, odpowiednio 847 zł i 958 zł. Piekary Śląskie ponownie osiągnęły najniższy poziom omawianego wskaźnika - 228 zł, mimo wzrostu o 52 zł w stosunku do wielkości z roku poprzedniego. Średni dochód z tytułu udziałów w dochodach budżetu państwa ukształtował się niemal na niezmiennym poziomie i wyniósł 356 zł *per capita*<sup>29</sup>. Duże różnice między wartościami skrajnymi wpływów z podatków i opłat oraz udziałów w dochodach budżetu państwa w 2002 roku świadczą o zróżnicowaniu możliwości pozyskiwania dochodów w analizowanej grupie jednostek<sup>30</sup>.

Kwota dochodów z **subwencji ogólnej** przypadająca na jednego mieszkańca wahała się od 436 zł do 1 105 zł, przy średnim poziomie w kraju 653 zł.

Średnie wpływy miast z tytułu **dotacji celowych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w 2002 roku 394 zł i były niższe od osiągniętych w roku poprzednim o 4 zł. Bezpośrednią przyczyną tego było obniżenie się poziomu dotacji na realizację zadań inwestycyjnych z 28 zł na 24 zł. Część inwestycyjną dotacji celowych cechowało wysokie zróżnicowanie - w czterech miastach nie przypadała ani jedna złotówka, a w innych aż 288 złotych w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

## 2.4.2. Wydatki

### Wykonanie planu wydatków

Wielkość wydatków zależy od wielkości zgromadzonych przez daną jednostkę dochodów. W 2002 roku miasta na prawach powiatu przeciętnie zrealizowały zaplanowane wydatki w 94,9%, tj. w kwocie 24 899 660 tys. zł (**tabela 2.4.1.**). W żadnej jednostce nie odnotowano przekroczenia zaplanowanych wydatków ogółem, a realizacja w poszczególnych miastach wahała się w granicach od 75,6% do 98,9% planu.

<sup>29</sup> Należy zaznaczyć, że w dwóch przypadkach wzrost udziałów w dochodach budżetu państwa jest wyjątkowo wysoki:

- Nowy Sącz - z 270 zł w 2001 r. do 665 zł w 2002 r.

- Sopot - z 574 zł w 2001 r. do 817 zł w 2002 r.

<sup>30</sup> Różnica pomiędzy najwyższą a najniższą wartością średnich dochodów z podatków i opłat miast na prawach powiatu w 2002 roku w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 730 zł, a w przypadku udziałów w dochodach budżetu państwa 633 zł.

## Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł	Wykonanie planu w % (4:3)	Dynamika w % (4:2)	Struktura w %
	2001 rok	2002 rok				
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	25 136 515	26 240 826	24 899 660	94,9	99,1	100,0
- majątkowe, w tym:	4 023 593	4 051 337	3 400 732	83,9	84,5	13,7
- inwestycyjne	3 846 574	3 886 947	3 254 230	83,7	84,6	13,1
- bieżące, z tego:	21 112 922	22 189 489	21 498 928	96,9	101,8	86,3
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	10 502 051	10 590 224	10 467 055	98,8	99,7	42,0
- dotacje	2 419 460	2 617 476	2 573 422	98,3	106,4	10,3
- wydatki na obsługę długu	388 678	503 668	425 187	84,4	109,4	1,7
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	2 638	34 467	2 594	7,5	98,3	0,0
- pozostałe wydatki	7 800 095	8 443 654	8 030 670	95,1	103,0	32,3

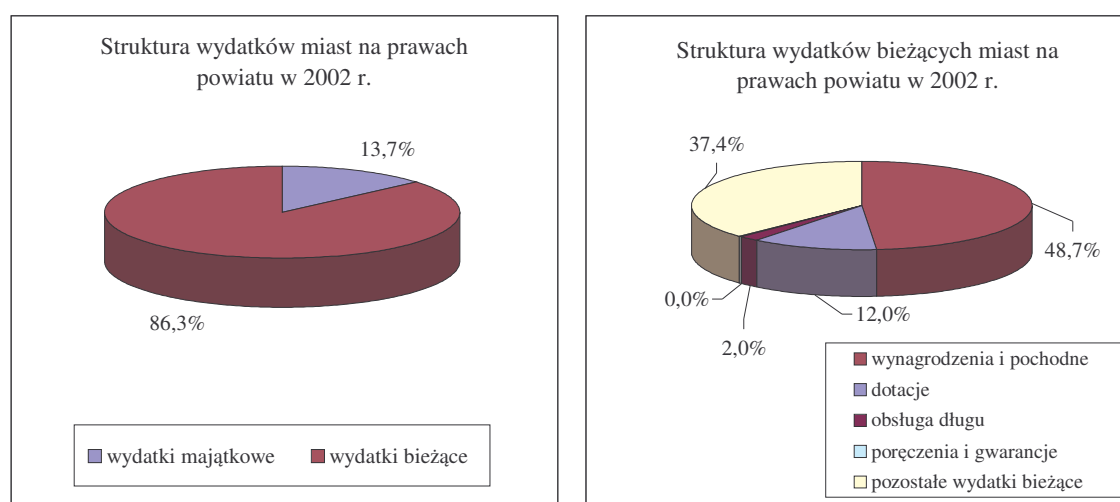
Z przedstawionego zestawienia wykonania planowanych wydatków budżetowych miast na prawach powiatu w 2002 roku w rozbiciu na rodzaje wydatków wynika, że najniższym stopniem realizacji planu charakteryzują się wydatki majątkowe - 83,9%, a co za tym idzie również wydatki na inwestycje - 83,7%. W porównaniu z rokiem poprzednim niepokojący jest spadek poziomu wykonania wydatków na inwestycje - o 5,7 punktu procentowego. Oznacza to, że zdarzały się przypadki wycofywania się organów stanowiących z zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Wskaźnik wykonania wydatków bieżących był taki sam jak w 2001 roku i wyniósł 96,9%.

**Dynamika i struktura wydatków**

Prezentowanemu wcześniej obniżeniu kwot dochodów budżetowych zrealizowanych w 2002 roku przez miasta na prawach powiatu towarzyszył spadek wydatków. Nominalnie wydatki ogółem były niższe w stosunku do 2001 roku o 0,9%, co po uwzględnieniu stopy inflacji oznaczało spadek realny o 2,8%. W porównaniu do 2001 roku nastąpiły niekorzystne zmiany w dynamice wydatków. Spośród przedstawionych w powyższej tabeli rodzajów wydatków, wydatki bieżące nieznacznie przekroczyły poziom z roku poprzedniego - o 1,8%. W 2002 roku zmniejszyły się środki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne o 0,3% oraz kwoty wydatkowane na realizację zadań inwestycyjnych, a wskaźnik dynamiki tych zadań ukształtował się na niskim poziomie 84,6%. Na uwagę zasługuje fakt, że tylko 25 miast przeznaczyło na inwestycje kwoty wyższe niż w 2001 roku i jednocześnie w 8 jednostkach wskaźnik dynamiki był niższy niż 50%. Zdecydowanie najwyższą dynamiką charakteryzują się wydatki na obsługę długu - 109,4%, lecz ich udział w wydatkach bieżących nie jest wysoki (1,7 % wydatków ogółem).

Relacje wydatków bieżących i majątkowych są jedną z podstawowych miar sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W 2002 roku w powiatach grodzkich relacje te potwierdzają obniżenie się poziomu wydatków majątkowych. W latach 1999 - 2001 coroczny spadek zamykał się w granicach jednego procenta, a w roku 2002 udział **wydatków majątkowych** w wydatkach ogółem obniżył się o 2,3 punktu procentowego

i osiągnął poziom 13,7%. Z zestawienia struktury wydatków miast na prawach powiatu w 2002 roku (**tabela 2.4.3.**) wynika, że udział w wydatkach majątkowych mieścił się w przedziale od 2,6% do 27,9%, a spośród 65 jednostek w 18 udział ten był wyższy od przeciętnego. Zjawisko to świadczy o braku środków finansowych i o wysokim zróżnicowaniu możliwości inwestycyjnych w poszczególnych miastach na prawach powiatu.



Zrealizowane **wydatki bieżące** w 2002 roku stanowiły 86,3% wydatków ogółem i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 2,3 punktu procentowego. W strukturze wydatków bieżących najpoważniejszą pozycję stanowiły wynagrodzenia i pochodne - 42,0%. W 42 jednostkach ich udział przekroczył średni poziom, a maksymalnie stanowił 57,7% łącznych wydatków. Kolejnym elementem wydatków bieżących były pozostałe wydatki stanowiące 32,3% wydatków ogółem. Obejmują one zakupy materiałów, usług, koszty podróży służbowych oraz różnego typu świadczenia i opłaty. Dotacje udzielane z budżetów miast w roku 2002 były przyznawane w szerszym zakresie niż w roku poprzednim. Ich udział w wydatkach ogółem wzrósł o 1,1 punktu procentowego. Zauważyć należy wysokie zróżnicowanie udziału dotacji - od 4,4% do 53,2% wydatków ogółem. Oznacza to, że powiaty grodzkie w różnym stopniu wspierały działalność oświatową, kulturalną, działalność innych jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku realizujących ich zadania w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych.

W porównaniu z rokiem poprzednim nieznacznie wzrósł, z 1,5% do 1,7%, poziom wydatków związanych z obsługą długu. Wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wystąpiły tylko w jednej jednostce.

Z analizy struktury wydatków wg **działów klasyfikacji budżetowej** wynika, że nadal podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych w powiatach grodzkich było finansowanie placówek oświatowych. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem wynosił 30,3% i wzrósł o 0,8 punktu procentowego osiągając łączną kwotę 7 536 063 tys. zł. Tak wysoki poziom wydatków ujętych w dziale „Oświata i wychowanie” w miastach na prawach powiatu wynika z dużej koncentracji placówek oświatowych w tych jednostkach samorządu terytorialnego. Poziom wydatków na transport i łączność ustabilizował się na poziomie 14,0% wydatków ogółem, mimo zmniejszenia się kwoty środków wydatkowanych

w tym dziale w stosunku do roku poprzedniego (w 2002 r. - 3 474 996 tys. zł). Przeciętnie 12,2% wydatków budżetów miast stanowiły wydatki w dziale „Opieka społeczna”. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost udziału tych wydatków w łącznej kwocie wydatków o 0,6 punktu procentowego. Systematyczny wzrost wydatków na opiekę społeczną związany jest z ogólnym pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej, a co za tym idzie, ze wzrostem bezrobocia wśród społeczności lokalnych.

Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2001 i 2002

Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki w tys. zł			Udział % w wydatkach		
	ogółem		w tym inwestycyjne	ogółem		w tym inwestycyjne
	2001	2002		2001	2002	
Wydatki ogółem, z tego:	25 136 515	24 899 660	3 254 230	100	100	100
Dz. 010 – Rolnictwo i łowiectwo	36 552	75 756	18 541	0,1	0,3	0,6
Dz. 600 – Transport i łączność	3 522 028	3 474 996	1 521 198	14,0	14,0	46,7
Dz. 700 – Gospodarka mieszkaniowa	1 234 080	1 130 796	305 505	4,9	4,5	9,4
Dz. 710 – Działalność usługowa	152 041	157 105	20 866	0,6	0,6	0,6
Dz. 750 – Administracja publiczna	1 735 426	1 795 967	79 126	6,9	7,2	2,4
Dz. 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 117 461	2 162 093	52 226	8,4	8,7	1,6
Dz. 757 – Obsługa długu publicznego	392 089	428 166	0	1,6	1,7	0,0
Dz. 801 – Oświata i wychowanie	7 417 244	7 536 063	309 385	29,5	30,3	9,5
Dz. 851 – Ochrona zdrowia	693 040	444 041	115 917	2,8	1,8	3,6
Dz. 853 – Opieka społeczna	2 906 990	3 042 032	40 131	11,6	12,2	1,2
Dz. 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	1 960 730	1 992 685	31 040	7,8	8,0	1,0
Dz. 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 584 832	1 336 362	494 855	6,3	5,4	15,2
Dz. 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	729 483	725 986	68 203	2,9	2,9	2,1
Dz. 926 – Kultura fizyczna i sport	470 032	412 917	164 771	1,9	1,7	5,1
Pozostałe działy	184 487	184 695	32 466	0,7	0,7	1,0

Wydatki działu „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” stanowiące 8,7% wydatków ogółem, wykonano w łącznej wysokości 2 162 093 tys. zł. Tak jak w roku poprzednim udział tych wydatków w wydatkach ogółem zwiększył się o 0,3 punktu procentowego.

Udział wydatków w kolejnych działach, w strukturze wydatków ogółem powiatów grodzkich wyniósł odpowiednio: „Edukacyjna opieka wychowawcza” - 8,0%; „Administracja publiczna” - 7,2%; „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” - 5,4%. Wydatki poniesione w pozostałych działach ukształtowały się na poziomie poniżej 5% wydatków ogółem.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w miastach na prawach powiatu w 2002 roku, wyniósł 13,1%. Analizując kierunki tych inwestycji należy zauważyć, że najwięcej środków na ten cel przeznaczono w dziale „Transport i łączność” - 46,7% całości wydatków inwestycyjnych, a zarazem 43,8% środków wydatkowanych w tym dziale. Były to wydatki związane z budową, modernizacją i przebudową dróg. Wysoki udział

wydatków inwestycyjnych w 2002 roku odnotowano również w działach: „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” – 15,2% wydatków inwestycyjnych ogółem; „Oświata i wychowanie” - 9,5%; „Gospodarka mieszkaniowa” - 9,4%.

### **Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca**

Wielkość wydatków budżetowych przeliczona na jednego mieszkańca jest najbardziej obiektywnym miernikiem oceny realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. W miastach na prawach powiatu w 2002 roku wydatki ogółem *per capita* ukształtowały się na poziomie 2181 zł i w odniesieniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 16 zł. (**tabela 2.4.5.**). Różnicowanie poziomu dochodów przenosi się na różnicowanie wydatków. Maksymalny poziom wydatków na jednego mieszkańca sięgający 3 301 zł ponad dwukrotnie przewyższa poziom minimalny równy 1 528 zł. Od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu te same jednostki osiągają graniczne wielkości poziomu wydatków ogółem na osobę - maksymalną Sopot a minimalną Piekary Śląskie.

Podkreślić należy niekorzystną tendencję zmian w wydatkach, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskaźnik wydatków ogółem obniżył się o 16 zł, a wydatki bieżące *per capita* wzrosły o 38 zł, co spowodowało znaczny spadek tego wskaźnika w przypadku wydatków majątkowych - o 54 zł.

Wydatki bieżące stanowiły podstawową część wydatków i osiągnęły *per capita* wysokość 1 883 zł, a ich różnicowanie w poszczególnych miastach mieściło się w granicach od 1 387 zł do 2 662 zł. Obciążenie jednego mieszkańca powiatu grodzkiego wydatkami na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2002 roku, utrzymało się na poziomie z roku poprzedniego i wyniosło średnio 917 zł.

Poziom dotacji wypłaconych z budżetów miast sięgał w 2002 roku kwoty 225 zł *per capita* (wzrost o 14 zł) i zawierał się w rozległym przedziale od 87 zł do 1 021 zł. Oznacza to, że miasta w różnym zakresie zlecały wykonywanie zadań własnych innym jednostkom. Tak jak w roku poprzednim największe nasilenie tego zjawiska odnotowano w Łomży.

Poziom wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2002 roku, wyniósł 298 zł i, jak wcześniej zaznaczono, zmniejszył się o 54 zł. Wydatki majątkowe nadal składały się niemal wyłącznie z wydatków inwestycyjnych, które uzyskały wysokość 285 zł *per capita*, tj. mniej o 51 zł niż w 2001 roku. Wysokość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazała ponad czternastokrotne różnicowanie i wahała się od 47 zł do 684 zł. Niekorzystną tendencję zmian omawianego zjawiska potwierdza fakt, że w porównaniu z rokiem poprzednim, 60% miast obniżyło poziom wydatków inwestycyjnych liczonych na jednego mieszkańca.

### **2.4.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania miast na prawach powiatu**

#### **Wyniki budżetów**

Wynik budżetów miast na prawach powiatu, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek stanowił w 2002 roku deficyt równy 1 360 111 tys. zł i w relacji do uzyskanych dochodów wyniósł 5,8%. Rok poprzedni miasta zamknęły również ujemnym wynikiem w wysokości 1 469 394 tys. zł, oznacza to spadek kwoty deficytu o 7,5%<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> W 2001 r. łączny wynik budżetu w stosunku do osiągniętych przez miasta na prawach powiatu dochodów wyniósł 6,2%.

Jednym z elementów ograniczających rozmiary deficytu było zredukowanie wydatków inwestycyjnych. Podobnie jak w roku 2001 na łączny wynik złożyły się nadwyżki uzyskane przez 15 jednostek i deficyt w 50 powiatach grodzkich.

Z analizy danych przedstawionych w **tabeli 2.4.1.** wynika, że w miastach, które rok 2002 zamknęły nadwyżką, stosunek tej nadwyżki do zrealizowanych dochodów wyniósł przeciętnie 2,5% (w roku ubiegłym 1,9%), a maksymalny poziom sięgnął 6,0% dochodów. Natomiast deficyt uzyskany przez pozostałe miasta w stosunku do uzyskanych przez nie dochodów osiągnął poziom 7,4%, a w 2001 r. wyniósł 7,7%. Najwyższy poziom relacji deficytu do dochodów wśród miast na prawach powiatu odnotowany został w jednostce o niskim budżecie i wyniósł 14,1%.

### **Przychody i rozchody miast na prawach powiatu**

Przychody powiatów grodzkich w 2002 roku wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 5,4%, osiągając wysokość 2 935 034 tys. zł. Porównując strukturę przychodów podkreślić należy, że kredyty i pożyczki są nadal dominującym źródłem sfinansowania deficytu (53,8% przychodów ogółem), ale ich udział zmniejszył się o 10,3 punktu procentowego. Spadek zarówno udziału w przychodach ogółem jak i wielkości kwot dotyczył: nadwyżek z lat ubiegłych, papierów wartościowych oraz emitowanych obligacji. Można to wyjaśnić znacznym przyrostem udziału oraz wysokim wzrostem kwot z prywatyzacji majątku i z innych źródeł przychodów.

Przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	Wykonanie w tys. zł		Dynamika 2002/2001 w %	Struktura w %	
	2001	2002		2001	2002
<b>Przychody ogółem z tego:</b>	2 784 720	2 935 034	105,4	100,0	100,0
- kredyty i pożyczki	1 785 171	1 580 112	88,5	64,1	53,8
- spłaty pożyczek udzielonych	3 262	2 445	75,0	0,1	0,1
- nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	146 618	67 478	46,0	5,3	2,3
- środki na pokrycie deficytu	27 085	17 868	66,0	1,0	0,6
- papiery wartościowe	40 463	17 000	42,0	1,5	0,6
- obligacje jednostek samorządowych oraz związków komunalnych	489 400	389 600	79,6	17,6	13,3
- prywatyzacja majątku jst	40 749	394 433	968,0	1,5	13,4
- inne źródła, w tym:	279 057	483 966	173,4	10,0	16,5
- środki na pokrycie deficytu	100 404	74 426	74,1	3,6	2,5
<b>Rozchody ogółem z tego:</b>	786 763	952 928	121,1	100,0	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	671 515	811 064	120,8	85,4	85,1
- pożyczki	12 849	24 195	188,3	1,6	2,5
- lokaty w bankach	5 023	22 743	452,8	0,6	2,4
- wykup papierów wartościowych	5 000	9 700	194,0	0,6	1,0
- wykup obligacji samorządowych	92 376	85 225	92,3	11,7	8,9
- inne cele	0	1	-	0,0	0,0

Łączna kwota rozchodów miast na prawach powiatu w 2002 roku wzrosła o 21,1% do poziomu 952 928 tys. zł. Na rozchody składały się nadal głównie spłaty kredytów i pożyczek (85,1% rozchodów ogółem) oraz wykup obligacji (8,9% rozchodów ogółem). Środki przeznaczone na wykup obligacji samorządowych w 2002 roku zmniejszyły się o 7,7%. Zauważyć należy także prawie dwukrotny wzrost kwot udzielonych pożyczek, a ich udział w łącznej kwocie rozchodów w 2002 roku wyniósł 2,5%. Są to głównie pożyczki udzielone jednostkom nadzorowanym, m. in. samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. W 2002 roku znacznie wzrosły także lokaty w bankach.

### Zobowiązania

Na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego składa się suma zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań m. in. z tytułu dostaw towarów i usług, składek ZUS oraz FP. Zaciągane przez jednostki kredyty i pożyczki oraz emisja obligacji mogą być przejawem prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej, jeżeli mieszczą się w bezpiecznych granicach i rzeczywiście służą finansowaniu zadań inwestycyjnych. Ustawowo określony poziom zadłużenia (60% zrealizowanych dochodów) nie zawsze jest wielkością bezpiecznego zadłużenia i zależy od możliwości finansowych poszczególnych jednostek. Miasta na prawach powiatu dysponujące większym potencjałem finansowym, posiadające wyższy niż inne jednostki samorządu terytorialnego udział dochodów własnych, mają również większe możliwości zaciągania zobowiązań.

W 2002 roku tempo zadłużania się powiatów grodzkich w porównaniu do lat poprzednich zaczęło słabnąć - zanotowano wzrost o 22,2% (wobec wzrostu w 2000 r. - 57,7% i w 2001 r. - 38,5%). Łączna kwota zobowiązań wyniosła 6 367 344 tys. zł (**tabela 2.4.7.**). Pomimo niższej niż w latach poprzednich dynamiki wzrostu zadłużenia miast, stosunek zobowiązań do zrealizowanych dochodów wzrósł o 5 punktów procentowych w porównaniu z rokiem poprzednim i uzyskał poziom 27,0%. Sytuacja taka wynika również ze spadku poziomu dochodów tej grupy jednostek. Z **tabeli 2.4.9.** prezentującej zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych wynika, że poziom zadłużenia poszczególnych miast w 2002 roku był bardzo zróżnicowany: od 0,0% do 59,7%. Spośród 65 miast na prawach powiatu 20 przekroczyło średni poziom zadłużenia. W trzech jednostkach poziom zadłużenia przekroczył 50%, ale są to jednostki o największych budżetach, w których dochody własne stanowią ponad połowę zrealizowanych dochodów.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	Kwota w tys. zł		Dynamika w% (2:1)	Struktura w%		W stosunku do dochodów w%
	2001	2002		2001	2002	
	1	2	3	4	5	6
Zobowiązania ogółem, z tego:	5 209 380	6 367 344	122,2	100,0	100,0	27,0
- emisja papierów wartościowych	1 058 381	1 430 025	135,1	20,3	22,5	6,1
- kredyty i pożyczki	3 938 430	4 679 499	118,8	75,6	73,5	19,9
- przyjęte depozyty	17 788	5 649	31,8	0,3	0,1	0,0
- wymagalne zobowiązania w tym:	194 781	252 170	129,5	3,7	4,0	1,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	156 093	200 303	128,3	3,0	3,1	0,9

W strukturze zobowiązań powiatów grodzkich nadal dominującą pozycję stanowiły kredyty i pożyczki (73,5% zobowiązań ogółem), mimo że ich udział zmniejszył się na rzecz emisji papierów wartościowych. Zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji stanowiły w 2002 roku 22,5% całości zobowiązań (w 2001 r. - 20,3%). W 2002 roku 26 miast na prawach powiatu wyemitowało papiery wartościowe na łączną kwotę 1 430 025 tys. zł. Podobnie jak w roku poprzednim najwyższy udział kwot emisji papierów wartościowych w dochodach odnotowano w Gdyni - 40,3%.

Zobowiązania wymagalne miast na prawach powiatu wzrosły w 2002 roku o 29,5% odnosząc do roku poprzedniego i zamknęły się kwotą 252 170 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług - 200 303 tys. zł. W strukturze zobowiązań udział zobowiązań wymagalnych nieznacznie wzrósł z 3,7% w 2001 roku do 4,0% w 2002 roku.

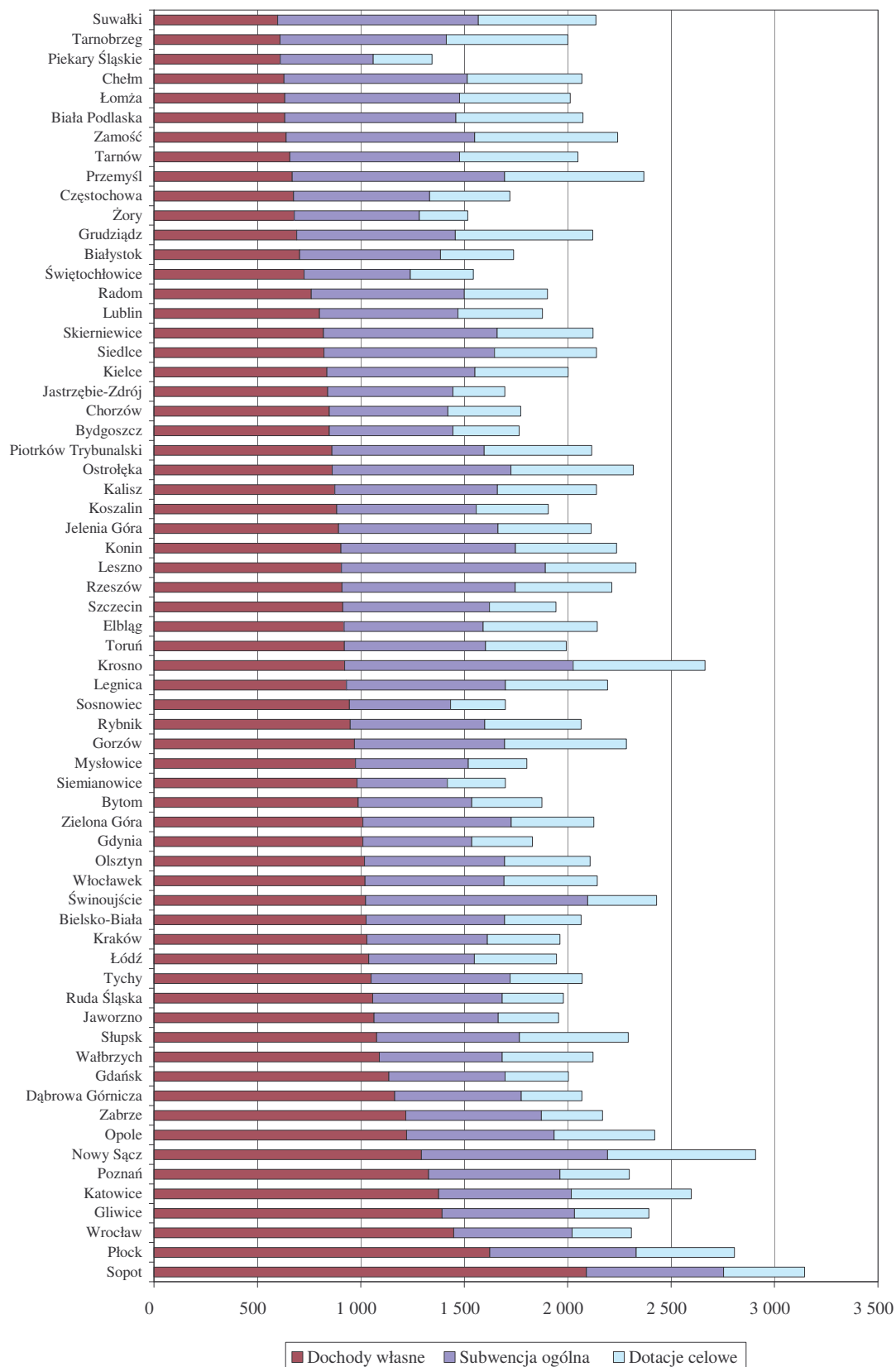
Na koniec roku 2002 łączna wartość nominalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosła 372 511 tys. zł, w tym poręczenia i gwarancje udzielone wobec sektora finansów publicznych 200 380 tys. zł, co stanowiło 53,8%. Oznacza to, że niemal połowę kwoty poręczeń i gwarancji udzielono podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Spośród jednostek sektora finansów publicznych największą część - 44,4% powstałych zobowiązań (165 342 tys. zł) miast na prawach powiatu stanowiły poręczenia i udzielone gwarancje za jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, ich jednostki organizacyjne, fundusze celowe, instytucje kultury, a przede wszystkim nadzorowane przez miasta samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

#### **2.4.4. Podsumowanie**

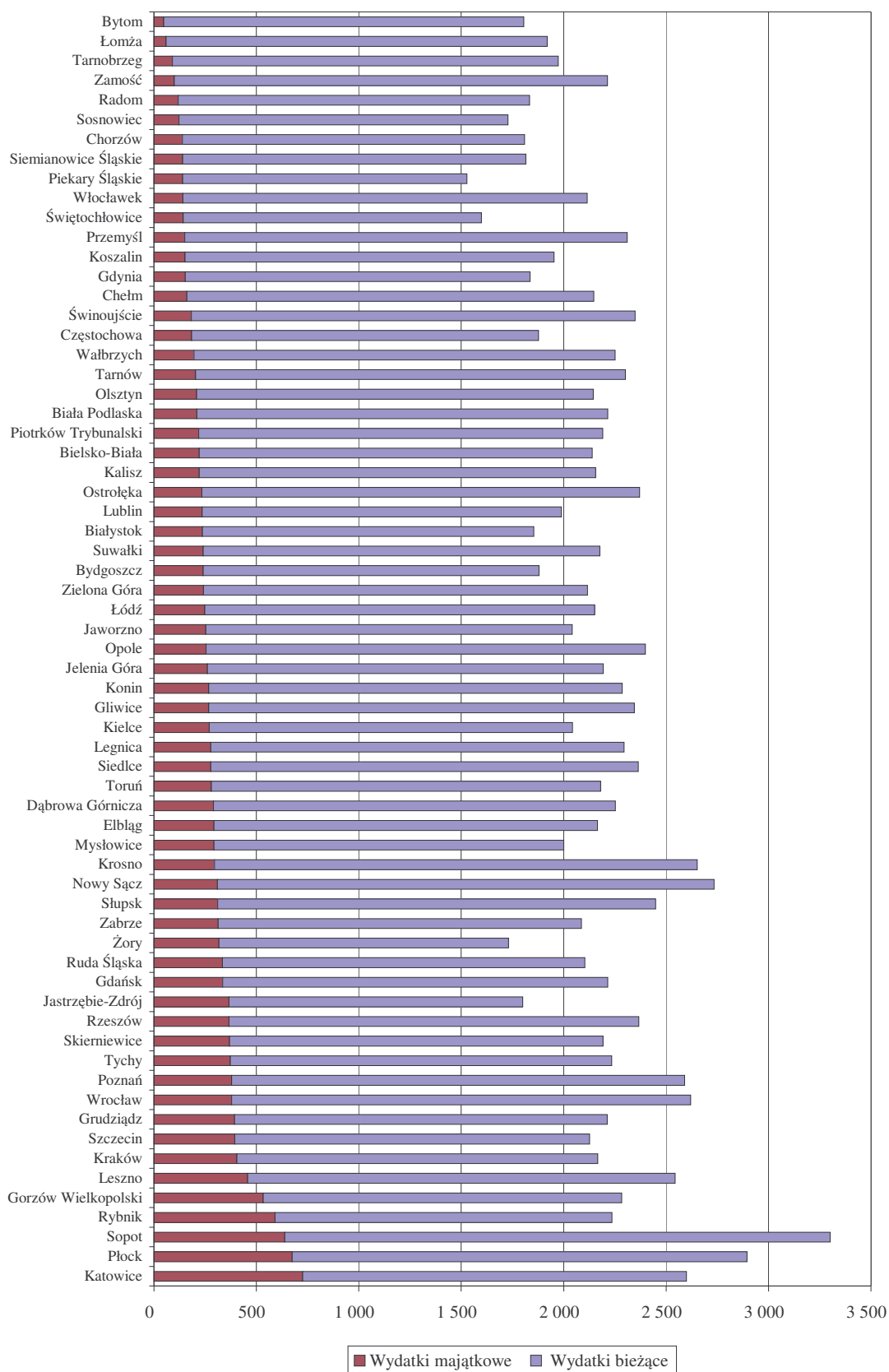
- 1. Miasta na prawach powiatu stanowią mocno zróżnicowaną grupę jednostek. Są to zarówno duże aglomeracje miejskie powyżej 500 tys. mieszkańców, jak i miasta poniżej 50 tys. mieszkańców, różniące się zarówno skalą realizowanych zadań, jak i wielkością pozyskiwanych dochodów. W konsekwencji skrajne wielkości budżetów różnią się aż osiemnastokrotnie.*
- 2. Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w 2002 roku zostały zrealizowane w kwocie 23 539 549 tys. zł i po raz pierwszy od utworzenia tych jednostek w 1999 r. nastąpił spadek ich dochodów realnie o 2,4%, w stosunku do roku poprzedniego. Tylko 26% miast uzyskało dochody na poziomie wyższym niż w roku poprzednim, a czterokrotnie wzrosła liczba jednostek, których dochody realne zmniejszyły się.*
- 3. Struktura dochodów powiatów grodzkich w roku 2002 uległa korzystnej zmianie - wzrósł udział dochodów własnych, a zmalał udział środków redystrybuowanych z budżetu państwa. Dochody własne stanowiły 49,2%, dotacje celowe 19,1%, a subwencja ogólna 31,7% dochodów ogółem. W kwocie dochodów własnych wzrosły dochody z podatków i opłat a zmniejszyły się środki uzyskane z majątku. O skali zróżnicowania sytuacji finansowej poszczególnych miast w dużej mierze świadczy rozpiętość udziału dochodów własnych w dochodach ogółem: od 28,0% do 66,5%.*
- 4. Miasta na prawach powiatu wykonały wydatki ogółem w wysokości 24 899 660 tys. zł, co stanowiło 94,9% zaplanowanej kwoty. Obniżeniu kwot dochodów zrealizowanych w 2002 roku przez miasta na prawach powiatu towarzyszył spadek wielkości wydatków.*

- W porównaniu do roku poprzedniego poziom wydatków obniżył się realnie o 2,8 punktu procentowego. Niepokojący jest spadek poziomu wykonania wydatków na inwestycje, świadczący o wycofaniu się organów stanowiących z zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.*
5. *W strukturze wydatków ogółem utrzymuje się niekorzystna tendencja zmian: wzrost udziału wydatków bieżących do poziomu 86,3% (w 2001 r. - 84,0%) oraz spadek udziału wydatków majątkowych do 13,7% w 2002 r. (w 2001 r. - 16,0%).*
  6. *Podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych w powiatach grodzkich było finansowanie zadań z zakresu oświaty i edukacji - 38,3% wydatków ogółem. Kolejne kierunki wydatków to: transport i łączność (14,0%), opieka społeczna (12,2%) oraz bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (8,7%).*
  7. *Dochody budżetowe w 2002 roku w przeliczeniu na jednego mieszkańca w miastach na prawach powiatu wyniosły 2 062 zł i w stosunku do roku poprzedniego spadły o 7 zł. Poziom dochodów ogółem per capita obniżył się aż w połowie analizowanych jednostek. Wydatki ogółem na jednego mieszkańca ukształtowały się na poziomie 2 181 zł i zmniejszyły się o 16 zł na osobę. Wysokie zróżnicowanie miast podkreślają skrajne wartości dochodów ogółem per capita od 1 344 zł do 3 146 zł, a także wydatków ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca od 1 528 zł do 3 301 zł.*
  8. *W 2002 roku nastąpiło zahamowanie wzrostu deficytu miast na prawach powiatu. Wynik budżetów miast, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek, stanowił deficyt równy 1 360 111 tys. zł (w 2001 roku - 1 469 394 tys. zł), tj. 5,8% w relacji do osiągniętych dochodów.*
  9. *Relacja zobowiązań do zrealizowanych dochodów wzrosła o 5,0 punktów procentowych w porównaniu z rokiem poprzednim i osiągnęła poziom 27,0%. Sytuacja taka wynika m.in. ze spadku poziomu dochodów tej grupy jednostek. W strukturze zobowiązań największy udział miały kredyty i pożyczki - 73,5% oraz zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych, stanowiące 22,5% łącznej kwoty zobowiązań.*

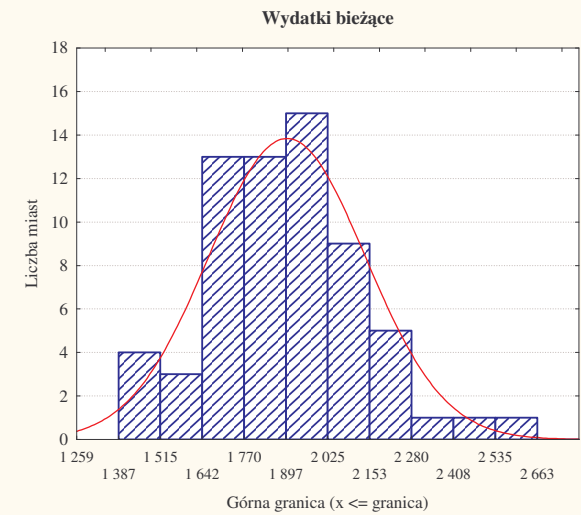
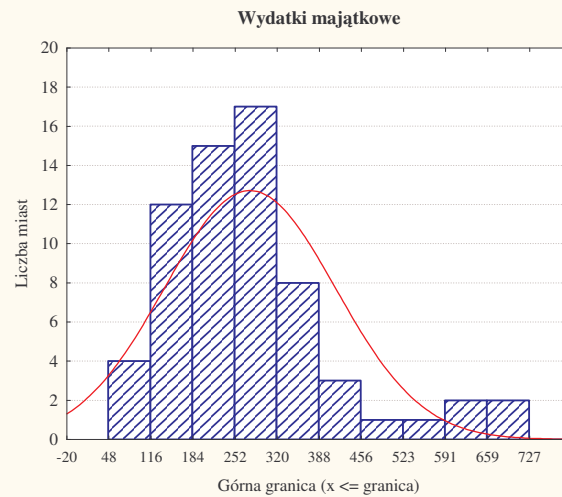
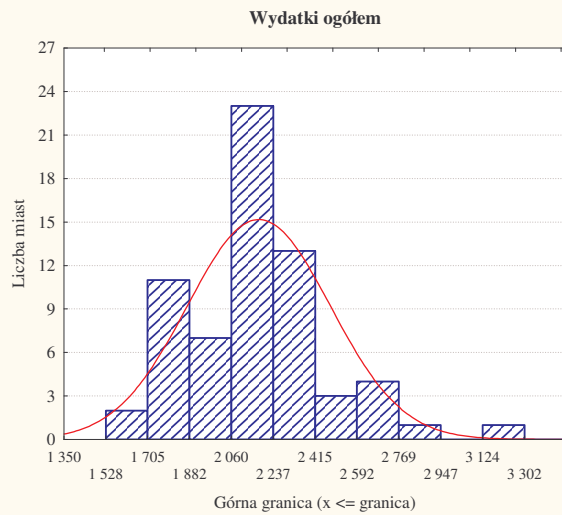
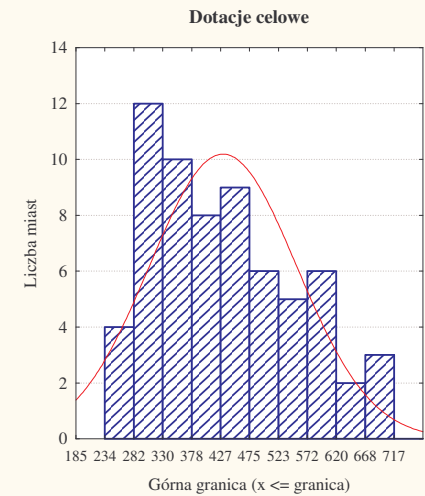
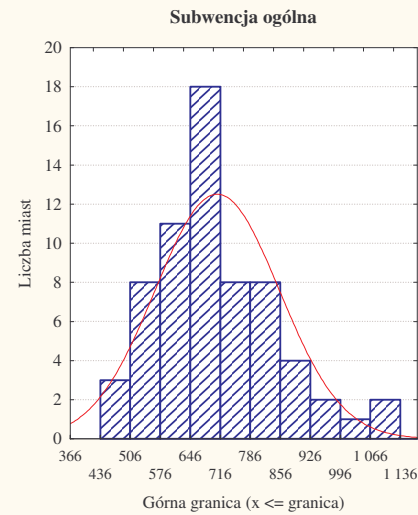
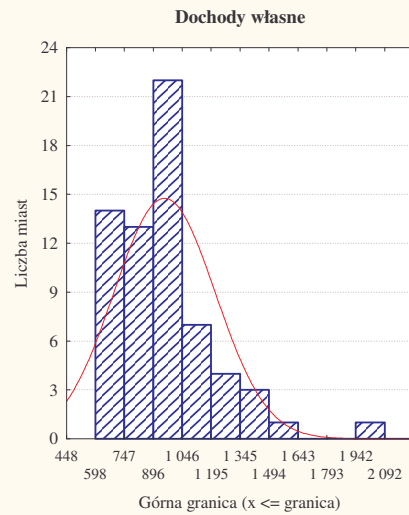
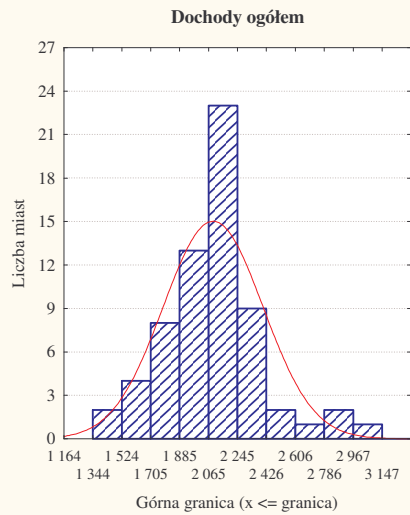
Rysunek 2.4.1. **Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r.**  
(według wartości dochodów własnych malejąco)



Rysunek 2.4.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r.**  
(według wartości wydatków majątkowych malejąco)



Rysunek 2.4.3. Rozkład dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)



Legenda: — Oczekiwany normalny

Tabela 2.4.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	<b>POLSKA</b>	<b>24 188 011</b>	<b>23 539 549</b>	<b>97,3</b>	<b>26 240 826</b>	<b>24 899 660</b>	<b>94,9</b>	<b>-2 052 815</b>	<b>-1 360 111</b>	<b>2,5</b>	<b>7,4</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>2 270 663</b>	<b>2 181 320</b>	<b>96,1</b>	<b>2 519 081</b>	<b>2 414 330</b>	<b>95,8</b>	<b>-248 418</b>	<b>-233 010</b>		<b>10,7</b>
3	Jelenia Góra	195 103	195 235	100,1	213 331	202 675	95,0	-18 228	-7 440		3,8
4	Legnica	242 088	238 888	98,7	253 365	249 964	98,7	-11 277	-11 076		4,6
5	Wałbrzych	331 230	283 790	85,7	351 341	300 978	85,7	-20 111	-17 187		6,1
6	Wrocław	1 502 242	1 463 406	97,4	1 701 044	1 660 713	97,6	-198 802	-197 308		13,5
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>1 566 972</b>	<b>1 565 318</b>	<b>99,9</b>	<b>1 739 898</b>	<b>1 653 193</b>	<b>95,0</b>	<b>-172 926</b>	<b>-87 875</b>	<b>1,3</b>	<b>7,0</b>
8	Bydgoszcz	681 787	676 653	99,2	733 018	720 150	98,2	-51 231	-43 497		6,4
9	Grudziądz	212 272	216 031	101,8	240 668	225 398	93,7	-28 396	-9 368		4,3
10	Toruń	411 032	409 311	99,6	468 182	447 774	95,6	-57 150	-38 463		9,4
11	Włocławek	261 880	263 324	100,6	298 029	259 870	87,2	-36 148	3 453	1,3	
12	<b>Lubelskie</b>	<b>1 138 279</b>	<b>1 088 409</b>	<b>95,6</b>	<b>1 201 428</b>	<b>1 140 005</b>	<b>94,9</b>	<b>-63 148</b>	<b>-51 596</b>	<b>1,2</b>	<b>5,7</b>
13	Biała Podlaska	124 013	123 008	99,2	134 247	131 436	97,9	-10 234	-8 428		6,9
14	Chełm	157 966	146 499	92,7	178 832	152 037	85,0	-20 866	-5 538		3,8
15	Lublin	689 870	664 835	96,4	729 547	704 354	96,5	-39 677	-39 519		5,9
16	Zamość	166 430	154 068	92,6	158 801	152 178	95,8	7 629	1 890	1,2	
17	<b>Lubuskie</b>	<b>549 546</b>	<b>541 860</b>	<b>98,6</b>	<b>553 634</b>	<b>540 506</b>	<b>97,6</b>	<b>-4 088</b>	<b>1 354</b>	<b>0,2</b>	
18	Gorzów Wielkopolski	294 745	288 570	97,9	298 776	288 424	96,5	-4 030	146	0,1	
19	Zielona Góra	254 801	253 290	99,4	254 859	252 083	98,9	-58	1 207	0,5	
20	<b>Łódzkie</b>	<b>1 872 955</b>	<b>1 806 778</b>	<b>96,5</b>	<b>2 092 098</b>	<b>1 977 221</b>	<b>94,5</b>	<b>-219 143</b>	<b>-170 442</b>		<b>9,4</b>
21	Łódź	1 596 249	1 530 832	95,9	1 799 712	1 691 830	94,0	-203 463	-160 998		10,5
22	Piotrków Trybunalski	170 227	171 342	100,7	180 683	177 386	98,2	-10 456	-6 045		3,5
23	Skiermiewice	106 478	104 604	98,2	111 703	108 004	96,7	-5 225	-3 399		3,2
24	<b>Małopolskie</b>	<b>1 988 106</b>	<b>1 947 205</b>	<b>97,9</b>	<b>2 182 073</b>	<b>2 114 658</b>	<b>96,9</b>	<b>-193 967</b>	<b>-167 453</b>	<b>6,0</b>	<b>10,7</b>
25	Kraków	1 501 562	1 453 372	96,8	1 661 714	1 605 084	96,6	-160 152	-151 712		10,4
26	Nowy Sącz	239 579	245 664	102,5	235 828	230 894	97,9	3 751	14 770	6,0	
27	Tarnów	246 965	248 169	100,5	284 532	278 680	97,9	-37 566	-30 511		12,3
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>1 106 432</b>	<b>1 099 025</b>	<b>99,3</b>	<b>1 146 259</b>	<b>1 115 110</b>	<b>97,3</b>	<b>-39 827</b>	<b>-16 085</b>	<b>3,6</b>	<b>4,8</b>
29	Ostrołęka	132 514	128 991	97,3	137 866	131 956	95,7	-5 352	-2 965		2,3
30	Płock	368 136	366 458	99,5	382 988	378 136	98,7	-14 852	-11 677		3,2
31	Radom	438 399	439 213	100,2	437 341	423 388	96,8	1 058	15 825	3,6	
32	Siedlce	167 382	164 362	98,2	188 064	181 631	96,6	-20 681	-17 269		10,5
33	<b>Opolskie</b>	<b>344 622</b>	<b>311 249</b>	<b>90,3</b>	<b>348 617</b>	<b>308 438</b>	<b>88,5</b>	<b>-3 995</b>	<b>2 810</b>	0,9	
34	Opole	344 622	311 249	90,3	348 617	308 438	88,5	-3 995	2 810	0,9	
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>769 491</b>	<b>752 100</b>	<b>97,7</b>	<b>811 026</b>	<b>771 188</b>	<b>95,1</b>	<b>-41 535</b>	<b>-19 088</b>	<b>1,5</b>	<b>7,0</b>
36	Krosno	130 081	129 965	99,9	133 287	129 364	97,1	-3 206	600	0,5	
37	Przemysł	163 998	160 924	98,1	175 140	157 032	89,7	-11 141	3 892	2,4	
38	Rzeszów	370 401	358 811	96,9	399 256	383 773	96,1	-28 855	-24 963		7,0
39	Tarnobrzeg	105 011	102 401	97,5	103 344	101 019	97,8	1 667	1 382	1,3	
39	<b>Podlaskie</b>	<b>801 340</b>	<b>776 787</b>	<b>96,9</b>	<b>844 619</b>	<b>806 589</b>	<b>95,5</b>	<b>-43 279</b>	<b>-29 803</b>	<b>4,6</b>	<b>5,5</b>
39	Białystok	518 538	497 986	96,0	564 726	531 035	94,0	-46 187	-33 049		6,6
42	Łomża	132 689	131 301	99,0	126 996	125 290	98,7	5 693	6 011	4,6	
43	Suwałki	150 112	147 500	98,3	152 897	150 264	98,3	-2 785	-2 765		1,9
43	<b>Pomorskie</b>	<b>1 795 314</b>	<b>1 743 903</b>	<b>97,1</b>	<b>1 946 235</b>	<b>1 864 325</b>	<b>95,8</b>	<b>-150 920</b>	<b>-120 422</b>		<b>6,9</b>
43	Gdańsk	942 089	912 413	96,8	1 056 303	1 008 797	95,5	-114 213	-96 385		10,6
46	Gdynia	482 877	467 312	96,8	489 044	469 020	95,9	-6 167	-1 708		0,4
47	Słupsk	236 982	233 615	98,6	255 287	249 524	97,7	-18 305	-15 909		6,8
48	Sopot	133 365	130 563	97,9	145 601	136 984	94,1	-12 235	-6 420		4,9
49	<b>Śląskie</b>	<b>5 814 426</b>	<b>5 655 158</b>	<b>97,3</b>	<b>6 306 255</b>	<b>5 841 692</b>	<b>92,6</b>	<b>-491 829</b>	<b>-186 534</b>	<b>3,1</b>	<b>5,2</b>
50	Bielsko-Biała	403 305	369 749	91,7	443 600	383 035	86,3	-40 295	-13 287		3,6
51	Bytom	364 657	375 599	103,0	376 341	361 543	96,1	-11 684	14 056	3,7	
52	Chorzów	259 995	211 931	81,5	240 174	216 331	90,1	19 820	-4 400		2,1
53	Częstochowa	442 299	437 478	98,9	482 143	477 317	99,0	-39 843	-39 838		9,1
54	Dąbrowa Górnicza	283 075	268 496	94,8	386 295	292 228	75,6	-103 220	-23 733		8,8
55	Gliwice	515 610	498 717	96,7	534 331	488 786	91,5	-18 721	9 931	2,0	
56	Jastrzębie-Zdrój	172 772	171 383	99,2	192 174	181 794	94,6	-19 403	-10 410		6,1
57	Jaworzno	190 368	190 038	99,8	206 419	198 297	96,1	-16 051	-8 258		4,3
58	Katowice	879 258	877 926	99,8	917 160	878 617	95,8	-37 903	-691		0,1
59	Mysłowice	139 953	141 927	101,4	164 488	157 554	95,8	-24 535	-15 627		11,0
60	Piekary Śląskie	87 836	87 343	99,4	104 604	99 275	94,9	-16 768	-11 931		13,7
61	Ruda Śląska	328 623	302 856	92,2	359 464	321 752	89,5	-30 841	-18 896		6,2
62	Rybnik	296 892	299 502	100,9	335 216	324 134	96,7	-38 324	-24 632		8,2
63	Siemianowice Śląskie	131 134	129 318	98,6	143 513	138 259	96,3	-12 379	-8 941		6,9
64	Sosnowiec	406 167	407 335	100,3	443 640	414 560	93,4	-37 474	-7 225		1,8

ciąg dalszy tabeli 2.4.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
65	Świętochłowice	95 681	89 928	94,0	100 899	93 120	92,3	-5 218	-3 193		3,6
66	Tychy	279 438	270 022	96,6	318 295	291 451	91,6	-38 857	-21 430		7,9
67	Zabrze	432 657	426 062	98,5	437 486	410 064	93,7	-4 830	15 998	3,8	
68	Żory	104 707	99 548	95,1	120 012	113 575	94,6	-15 305	-14 028		14,1
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>412 839</b>	<b>421 071</b>	<b>102,0</b>	<b>436 356</b>	<b>429 521</b>	<b>98,4</b>	<b>-23 517</b>	<b>-8 450</b>		<b>2,0</b>
70	Kielce	412 839	421 071	102,0	436 356	429 521	98,4	-23 517	-8 450		2,0
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>652 240</b>	<b>645 815</b>	<b>99,0</b>	<b>676 521</b>	<b>655 092</b>	<b>96,8</b>	<b>-24 281</b>	<b>-9 277</b>		<b>1,4</b>
72	Elbląg	287 610	278 796	96,9	297 737	281 700	94,6	-10 127	-2 904		1,0
73	Olsztyn	364 630	367 019	100,7	378 784	373 392	98,6	-14 154	-6 373		1,7
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>1 952 013</b>	<b>1 878 475</b>	<b>96,2</b>	<b>2 174 055</b>	<b>2 065 189</b>	<b>95,0</b>	<b>-222 042</b>	<b>-186 714</b>		<b>9,9</b>
75	Kalisz	229 971	230 357	100,2	239 315	232 106	97,0	-9 344	-1 749		0,8
76	Konin	191 985	186 436	97,1	194 120	190 597	98,2	-2 136	-4 161		2,2
77	Leszno	149 413	147 475	98,7	163 938	161 102	98,3	-14 525	-13 626		9,2
78	Poznań	1 380 644	1 314 207	95,2	1 576 681	1 481 385	94,0	-196 037	-167 178		12,7
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>1 152 774</b>	<b>1 125 075</b>	<b>97,6</b>	<b>1 262 672</b>	<b>1 202 601</b>	<b>95,2</b>	<b>-109 898</b>	<b>-77 526</b>	<b>3,4</b>	<b>7,9</b>
80	Koszalin	215 252	212 145	98,6	221 085	217 333	98,3	-5 834	-5 188		2,4
81	Szczecin	825 540	807 586	97,8	930 017	883 463	95,0	-104 478	-75 877		9,4
82	Świnoujście	111 982	105 344	94,1	111 569	101 805	91,2	413	3 539	3,4	

Tabela 2.4.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu (2001 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty- cyjne
		nominalnie	realnie <sup>*</sup>					nominalnie	realnie <sup>*</sup>			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	<b>POLSKA</b>	<b>99,5</b>	<b>97,6</b>	<b>102,7</b>	<b>100,0</b>	<b>95,2</b>	<b>98,7</b>	<b>99,1</b>	<b>97,2</b>	<b>101,8</b>	<b>84,5</b>	<b>84,6</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>99,3</b>	<b>97,4</b>	<b>103,9</b>	<b>99,8</b>	<b>93,5</b>	<b>93,9</b>	<b>99,0</b>	<b>97,1</b>	<b>101,7</b>	<b>84,7</b>	<b>83,1</b>
3	Jelenia Góra	94,3	92,4	96,0	100,4	95,9	88,5	100,2	98,3	101,2	93,7	95,7
4	Legnica	101,0	99,1	104,1	98,9	99,3	98,2	105,7	103,8	99,7	187,1	187,1
5	Wałbrzych	104,9	103,0	119,3	97,2	84,8	107,0	102,6	100,7	114,9	48,2	44,0
6	Wrocław	98,6	96,7	102,6	100,3	93,9	90,4	97,4	95,5	99,8	85,0	83,5
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>99,3</b>	<b>97,4</b>	<b>105,1</b>	<b>99,9</b>	<b>96,3</b>	<b>92,8</b>	<b>94,7</b>	<b>92,8</b>	<b>101,3</b>	<b>65,2</b>	<b>65,2</b>
8	Bydgoszcz	97,8	95,9	101,7	98,1	94,2	94,7	95,6	93,7	100,7	70,9	72,2
9	Grudziądz	96,1	94,2	104,7	100,3	99,8	85,1	84,0	82,1	99,0	49,4	49,2
10	Toruń	103,9	102,0	111,9	103,6	100,3	93,9	100,9	99,0	103,5	86,2	84,6
11	Włocławek	99,0	97,1	104,5	98,5	92,8	97,2	92,9	91,0	101,0	43,7	43,7
12	<b>Lubelskie</b>	<b>98,9</b>	<b>97,0</b>	<b>101,9</b>	<b>99,8</b>	<b>95,0</b>	<b>100,6</b>	<b>97,8</b>	<b>95,9</b>	<b>100,0</b>	<b>81,2</b>	<b>82,3</b>
13	Biała Podlaska	102,3	100,4	111,2	101,1	95,4	103,9	103,1	101,2	102,1	114,9	114,9
14	Chełm	98,4	96,5	102,5	106,7	92,4	104,4	92,7	90,8	97,7	57,0	55,5
15	Lublin	98,0	96,1	99,3	99,2	95,1	100,7	98,4	96,5	100,8	83,4	85,1
16	Zamość	100,3	98,4	112,7	96,4	96,8	95,0	95,8	93,9	97,4	70,4	72,5
17	<b>Lubuskie</b>	<b>97,9</b>	<b>96,0</b>	<b>93,2</b>	<b>106,5</b>	<b>94,2</b>	<b>116,0</b>	<b>94,8</b>	<b>92,9</b>	<b>97,2</b>	<b>84,8</b>	<b>88,4</b>
18	Gorzów Wielkopolski	97,9	96,0	87,9	113,9	94,8	126,9	93,6	91,7	99,6	78,2	81,2
19	Zielona Góra	97,9	96,0	99,4	100,3	93,6	102,2	96,1	94,2	95,0	105,9	112,2
20	<b>Łódzkie</b>	<b>100,6</b>	<b>98,7</b>	<b>104,8</b>	<b>97,6</b>	<b>94,2</b>	<b>99,7</b>	<b>101,8</b>	<b>99,9</b>	<b>104,0</b>	<b>87,8</b>	<b>87,4</b>
21	Łódź	100,0	98,1	103,7	97,2	93,6	99,2	101,7	99,8	104,3	85,3	84,5
22	Piotrków Trybunalski	105,7	103,8	117,8	104,0	96,0	103,0	103,7	101,8	102,9	110,9	117,4
23	Skieriewice	102,0	100,1	108,3	94,8	96,9	101,1	101,1	99,2	101,7	98,7	97,5
24	<b>Małopolskie</b>	<b>102,0</b>	<b>100,1</b>	<b>110,5</b>	<b>111,9</b>	<b>91,9</b>	<b>100,0</b>	<b>95,5</b>	<b>93,6</b>	<b>103,3</b>	<b>69,3</b>	<b>69,8</b>
25	Kraków	101,6	99,7	108,2	103,0	91,5	101,9	94,0	92,1	104,5	65,3	65,1
26	Nowy Sącz	114,6	112,7	166,9	246,3	91,5	91,7	105,9	104,0	101,7	156,3	153,1
27	Tarnów	93,6	91,7	87,6	95,1	94,1	100,8	97,2	95,3	98,7	83,5	92,5
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>104,1</b>	<b>102,2</b>	<b>110,2</b>	<b>108,1</b>	<b>96,1</b>	<b>106,0</b>	<b>101,0</b>	<b>99,1</b>	<b>105,4</b>	<b>79,9</b>	<b>80,3</b>
29	Ostrołęka	98,6	96,7	114,7	101,8	95,2	85,5	94,3	92,4	109,5	41,5	41,1
30	Płock	111,7	109,8	112,9	108,2	96,0	140,9	111,5	109,6	110,0	116,7	117,4
31	Radom	101,4	99,5	104,5	111,2	96,5	105,4	95,8	93,9	103,0	47,6	47,8
32	Siedlce	100,6	98,7	114,6	104,4	95,7	89,8	99,6	97,7	100,7	92,0	92,9
33	<b>Opolskie</b>	<b>91,7</b>	<b>89,8</b>	<b>89,3</b>	<b>99,9</b>	<b>91,3</b>	<b>99,1</b>	<b>92,9</b>	<b>91,0</b>	<b>95,9</b>	<b>73,7</b>	<b>79,5</b>
34	Opole	91,7	89,8	89,3	99,9	91,3	99,1	92,9	91,0	95,9	73,7	79,5
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>95,7</b>	<b>93,8</b>	<b>105,7</b>	<b>99,5</b>	<b>94,6</b>	<b>85,4</b>	<b>97,2</b>	<b>95,3</b>	<b>101,1</b>	<b>75,3</b>	<b>73,2</b>
36	Krosno	99,2	97,3	110,7	107,1	90,0	102,1	101,0	99,1	101,1	100,2	100,2
37	Przemysł	97,9	96,0	109,9	98,1	93,2	94,9	95,7	93,8	97,0	80,1	80,1
38	Rzeszów	91,9	90,0	102,3	97,7	94,9	73,3	96,0	94,1	102,4	71,5	68,9
39	Tarnobrzeg	101,9	100,0	109,4	100,3	103,0	93,8	99,8	97,9	102,9	61,3	56,9

ciąg dalszy tabeli 2.4.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty- cyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
40	<b>Podlaskie</b>	<b>97,9</b>	<b>96,0</b>	<b>101,1</b>	<b>99,2</b>	<b>93,7</b>	<b>101,2</b>	<b>97,0</b>	<b>95,1</b>	<b>101,3</b>	<b>72,3</b>	<b>71,5</b>
41	Białystok	98,7	96,8	100,7	100,3	93,8	105,0	97,7	95,8	102,5	74,3	74,1
42	Łomża	101,0	99,1	108,1	93,4	97,5	98,9	95,3	93,4	99,4	41,6	41,6
43	Suwałki	93,2	91,3	96,9	99,3	90,3	94,4	95,9	94,0	98,9	77,3	73,8
44	<b>Pomorskie</b>	<b>97,8</b>	<b>95,9</b>	<b>99,6</b>	<b>105,2</b>	<b>95,7</b>	<b>95,2</b>	<b>96,1</b>	<b>94,2</b>	<b>102,1</b>	<b>69,8</b>	<b>69,8</b>
45	Gdańsk	95,3	93,4	98,5	102,4	92,4	89,4	93,7	91,8	101,4	65,8	64,3
46	Gdynia	100,6	98,7	99,4	103,1	103,3	100,0	93,9	92,0	102,4	48,9	53,1
47	Słupsk	98,5	96,6	98,9	99,6	94,3	103,4	104,0	102,1	101,8	122,6	127,8
48	Sopot	105,1	103,2	108,5	142,0	97,0	102,4	110,4	108,5	106,1	132,3	130,7
49	<b>Śląskie</b>	<b>99,1</b>	<b>97,2</b>	<b>101,1</b>	<b>93,6</b>	<b>95,9</b>	<b>99,0</b>	<b>100,4</b>	<b>98,5</b>	<b>100,9</b>	<b>97,8</b>	<b>98,3</b>
50	Bielsko-Biała	95,3	93,4	95,3	98,3	92,7	100,5	100,4	98,5	102,0	88,6	94,2
51	Bytom	98,3	96,4	100,1	93,3	95,4	98,2	95,6	93,7	94,8	137,1	137,1
52	Chorzów	89,9	88,0	110,4	96,2	90,0	62,2	88,4	86,5	100,3	36,6	36,8
53	Częstochowa	94,5	92,6	98,3	100,6	90,1	95,7	95,9	94,0	98,6	76,7	76,5
54	Dąbrowa Górnicza	100,7	98,8	104,8	93,3	94,5	98,8	104,8	102,9	106,4	95,6	97,6
55	Gliwice	102,3	100,4	103,4	94,6	103,8	95,5	97,9	96,0	100,0	83,8	83,6
56	Jastrzębie-Zdrój	99,2	97,3	98,4	91,8	96,8	108,3	109,1	107,2	101,0	158,7	158,5
57	Jaworzno	107,1	105,2	112,5	95,5	102,2	99,6	109,9	108,0	107,8	127,1	126,2
58	Katowice	101,3	99,4	103,1	96,7	85,6	121,2	97,7	95,8	98,8	95,2	94,7
59	Mysłowice	104,3	102,4	106,9	93,6	99,5	105,4	115,8	113,9	106,9	225,8	225,8
60	Piekary Śląskie	97,8	95,9	96,2	76,6	91,1	115,5	106,3	104,4	100,3	258,6	258,6
61	Ruda Śląska	107,9	106,0	104,6	92,5	115,9	104,3	116,2	114,3	109,5	171,9	167,6
62	Rybnik	95,0	93,1	98,0	94,5	92,7	92,7	98,3	96,4	97,9	99,3	99,0
63	Siemianowice Śląskie	102,5	100,6	103,7	93,9	97,8	106,3	107,8	105,9	106,4	128,1	128,1
64	Sosnowiec	93,8	91,9	91,9	89,0	95,7	97,5	90,9	89,0	97,8	47,4	46,7
65	Świętochłowice	96,2	94,3	109,2	93,8	107,8	65,7	94,7	92,8	96,2	81,5	81,5
66	Tychy	94,7	92,8	92,2	82,4	98,5	95,7	108,5	106,6	106,0	122,8	140,0
67	Zabrze	106,2	104,3	106,3	95,9	108,9	100,3	104,7	102,8	100,9	132,4	133,5
68	Żory	95,2	93,3	96,3	89,3	92,3	99,5	100,1	98,2	98,9	105,9	106,2
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>99,6</b>	<b>97,7</b>	<b>106,5</b>	<b>100,4</b>	<b>90,9</b>	<b>102,9</b>	<b>100,9</b>	<b>99,0</b>	<b>98,9</b>	<b>116,7</b>	<b>117,3</b>
70	Kielce	99,6	97,7	106,5	100,4	90,9	102,9	100,9	99,0	98,9	116,7	117,3
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>104,7</b>	<b>102,8</b>	<b>105,7</b>	<b>106,8</b>	<b>97,1</b>	<b>115,6</b>	<b>104,0</b>	<b>102,1</b>	<b>102,9</b>	<b>114,1</b>	<b>126,9</b>
72	Elbląg	104,3	102,4	104,0	96,5	92,2	125,1	105,9	104,0	103,0	128,7	139,1
73	Olsztyn	105,0	103,1	106,8	113,1	101,1	107,4	102,7	100,8	102,7	102,0	116,9
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>101,0</b>	<b>99,1</b>	<b>103,6</b>	<b>100,7</b>	<b>98,1</b>	<b>98,4</b>	<b>106,7</b>	<b>104,8</b>	<b>104,3</b>	<b>123,7</b>	<b>118,3</b>
75	Kalisz	101,8	99,9	108,8	100,4	99,4	94,3	94,8	92,9	99,2	68,1	69,8
76	Konin	96,0	94,1	93,6	93,9	97,8	97,3	98,7	96,8	103,1	74,3	75,8
77	Leszno	101,5	99,6	100,8	102,3	105,0	95,7	106,2	104,3	102,4	127,7	130,7
78	Poznań	101,5	99,6	104,3	101,2	96,8	100,3	110,1	108,2	105,6	146,1	136,8
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>96,2</b>	<b>94,3</b>	<b>93,7</b>	<b>98,9</b>	<b>99,1</b>	<b>97,2</b>	<b>96,1</b>	<b>94,2</b>	<b>100,8</b>	<b>76,7</b>	<b>78,7</b>
80	Koszalin	98,2	96,3	101,4	104,9	93,8	99,3	99,6	97,7	99,7	98,5	108,9
81	Szczecin	95,3	93,4	92,4	96,9	98,0	98,0	94,8	92,9	100,7	75,2	77,0
82	Świnoujście	99,7	97,8	89,4	105,9	118,7	85,5	100,3	98,4	103,8	71,8	71,8

\* wskaźnik inflacji 1,9%

Tabela 2.4.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2001 i 2002 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>47,6</b>	<b>49,2</b>	<b>19,3</b>	<b>19,1</b>	<b>33,1</b>	<b>31,7</b>	<b>16,0</b>	<b>13,7</b>	<b>15,3</b>	<b>13,1</b>	<b>84,0</b>	<b>86,3</b>	<b>41,8</b>	<b>42,0</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>54,7</b>	<b>57,2</b>	<b>16,3</b>	<b>15,4</b>	<b>29,1</b>	<b>27,4</b>	<b>15,5</b>	<b>13,3</b>	<b>15,3</b>	<b>12,8</b>	<b>84,5</b>	<b>86,7</b>	<b>36,5</b>	<b>36,8</b>
3	Jelenia Góra	41,5	42,2	22,7	21,3	35,8	36,5	12,7	11,9	12,3	11,8	87,3	88,1	45,9	44,8
4	Legnica	41,2	42,4	23,2	22,6	35,6	35,0	6,8	12,1	6,8	12,1	93,2	87,9	52,0	47,7
5	Wałbrzych	45,1	51,3	20,3	20,7	34,6	28,0	18,5	8,7	18,2	7,8	81,5	91,3	39,6	38,2
6	Wrocław	60,4	62,8	13,6	12,4	26,0	24,8	16,6	14,5	16,3	14,0	83,4	85,5	32,7	33,9
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>42,8</b>	<b>45,3</b>	<b>22,3</b>	<b>20,8</b>	<b>34,9</b>	<b>33,8</b>	<b>18,2</b>	<b>12,5</b>	<b>17,8</b>	<b>12,2</b>	<b>81,8</b>	<b>87,5</b>	<b>43,7</b>	<b>46,4</b>
8	Bydgoszcz	46,2	48,0	18,7	18,2	35,1	33,8	17,3	12,8	16,3	12,3	82,7	87,2	45,7	48,0
9	Grudziądz	29,9	32,6	35,3	31,3	34,8	36,1	30,3	17,8	30,1	17,6	69,7	82,2	35,7	42,3
10	Toruń	42,9	46,2	21,6	19,6	35,4	34,2	15,1	12,9	15,0	12,6	84,9	87,1	45,1	45,5
11	Włocławek	45,1	47,6	21,4	21,0	33,4	31,3	14,1	6,7	14,1	6,7	85,9	93,3	43,8	47,2
12	<b>Lubelskie</b>	<b>36,5</b>	<b>37,6</b>	<b>24,2</b>	<b>24,6</b>	<b>39,4</b>	<b>37,8</b>	<b>12,0</b>	<b>10,0</b>	<b>11,8</b>	<b>9,9</b>	<b>88,0</b>	<b>90,0</b>	<b>52,2</b>	<b>52,9</b>
13	Biała Podlaska	28,0	30,5	29,1	29,6	42,8	39,9	8,5	9,4	8,5	9,4	91,5	90,6	58,6	56,0
14	Chełm	29,1	30,4	25,3	26,8	45,6	42,9	12,2	7,5	12,2	7,3	87,8	92,5	54,4	57,3
15	Lublin	42,1	42,6	21,1	21,7	36,8	35,7	13,9	11,8	13,6	11,8	86,1	88,2	49,9	50,6
16	Zamość	25,4	28,5	32,5	30,8	42,1	40,7	6,1	4,5	5,8	4,4	93,9	95,5	55,5	56,6
17	<b>Lubuskie</b>	<b>47,0</b>	<b>44,8</b>	<b>19,0</b>	<b>22,5</b>	<b>34,0</b>	<b>32,7</b>	<b>19,8</b>	<b>17,8</b>	<b>18,9</b>	<b>17,6</b>	<b>80,2</b>	<b>82,2</b>	<b>41,6</b>	<b>42,7</b>
18	Gorzów Wielkopolski	47,3	42,4	19,9	25,8	32,8	31,8	28,0	23,3	26,9	23,3	72,0	76,7	39,6	42,0
19	Zielona Góra	46,8	47,5	18,0	18,8	35,3	33,7	10,3	11,4	9,5	11,1	89,7	88,6	43,9	43,5
20	<b>Łódzkie</b>	<b>49,2</b>	<b>51,3</b>	<b>21,1</b>	<b>20,9</b>	<b>29,7</b>	<b>27,8</b>	<b>13,6</b>	<b>11,7</b>	<b>13,3</b>	<b>11,4</b>	<b>86,4</b>	<b>88,3</b>	<b>38,1</b>	<b>37,5</b>
21	Łódź	51,4	53,4	20,6	20,4	28,0	26,2	13,8	11,5	13,5	11,2	86,2	88,5	35,4	35,2
22	Piotrków Trybunalski	36,5	40,7	25,2	24,5	38,3	34,8	9,3	10,0	8,8	9,9	90,7	90,0	57,1	52,6
23	Skierzwice	36,3	38,6	22,1	21,9	41,6	39,6	17,2	16,8	17,0	16,4	82,8	83,2	48,7	48,5
24	<b>Małopolskie</b>	<b>45,0</b>	<b>48,8</b>	<b>20,4</b>	<b>20,0</b>	<b>34,6</b>	<b>31,2</b>	<b>22,9</b>	<b>16,6</b>	<b>20,6</b>	<b>15,0</b>	<b>77,1</b>	<b>83,4</b>	<b>40,0</b>	<b>41,9</b>
25	Kraków	49,2	52,4	17,8	17,9	33,0	29,7	26,9	18,7	24,3	16,8	73,1	81,3	36,9	39,3
26	Nowy Sącz	30,5	44,4	30,8	24,6	38,7	30,9	7,7	11,3	7,7	11,1	92,3	88,7	51,9	48,2
27	Tarnów	34,3	32,1	26,0	27,9	39,8	40,0	10,2	8,8	8,2	7,8	89,8	91,2	49,5	51,2
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>42,9</b>	<b>45,4</b>	<b>20,2</b>	<b>20,5</b>	<b>36,9</b>	<b>34,1</b>	<b>17,0</b>	<b>13,4</b>	<b>16,8</b>	<b>13,3</b>	<b>83,0</b>	<b>86,6</b>	<b>48,9</b>	<b>48,2</b>
29	Ostrołęka	32,0	37,2	29,5	25,6	38,6	37,3	22,4	9,9	22,3	9,7	77,6	90,1	48,9	53,2
30	Płock	57,2	57,9	13,4	16,9	29,3	25,2	22,3	23,3	22,1	23,3	77,7	76,7	43,2	37,9
31	Radom	38,8	40,0	20,4	21,2	40,8	38,9	13,0	6,4	12,8	6,4	87,0	93,6	53,8	55,8
32	Siedlce	33,7	38,4	25,8	23,0	40,5	38,5	12,7	11,7	12,1	11,3	87,3	88,3	47,9	48,5
33	<b>Opolskie</b>	<b>51,8</b>	<b>50,5</b>	<b>18,6</b>	<b>20,1</b>	<b>29,6</b>	<b>29,5</b>	<b>13,4</b>	<b>10,6</b>	<b>12,4</b>	<b>10,6</b>	<b>86,6</b>	<b>89,4</b>	<b>44,9</b>	<b>50,0</b>
34	Opole	51,8	50,5	18,6	20,1	29,6	29,5	13,4	10,6	12,4	10,6	86,6	89,4	44,9	50,0
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>32,4</b>	<b>35,8</b>	<b>27,2</b>	<b>24,3</b>	<b>40,4</b>	<b>40,0</b>	<b>14,8</b>	<b>11,5</b>	<b>14,8</b>	<b>11,2</b>	<b>85,2</b>	<b>88,5</b>	<b>48,8</b>	<b>49,9</b>
36	Krosno	31,0	34,6	23,3	23,9	45,7	41,5	11,2	11,1	11,2	11,1	88,8	88,9	60,2	57,7
37	Przemysł	25,1	28,2	29,3	28,4	45,5	43,3	7,8	6,5	7,8	6,5	92,2	93,5	52,8	54,4
38	Rzeszów	36,9	41,1	26,4	21,1	36,6	37,8	20,7	15,5	20,7	14,9	79,3	84,5	50,2	52,7
39	Tarnobrzeg	28,4	30,5	31,9	29,4	39,8	40,2	7,4	4,6	7,4	4,2	92,6	95,4	22,4	22,0
40	<b>Podlaskie</b>	<b>35,4</b>	<b>36,6</b>	<b>21,8</b>	<b>22,6</b>	<b>42,7</b>	<b>40,9</b>	<b>14,7</b>	<b>10,9</b>	<b>14,3</b>	<b>10,5</b>	<b>85,3</b>	<b>89,1</b>	<b>42,0</b>	<b>44,0</b>
41	Białystok	39,7	40,5	19,1	20,3	41,2	39,2	16,8	12,7	16,3	12,4	83,2	87,3	45,8	48,0
42	Łomża	29,4	31,4	27,1	26,5	43,5	42,0	7,0	3,1	7,0	3,1	93,0	96,9	19,1	19,7
43	Suwałki	26,9	28,0	26,2	26,6	46,9	45,5	13,7	11,1	13,2	10,2	86,3	88,9	47,9	50,0
44	<b>Pomorskie</b>	<b>54,7</b>	<b>55,7</b>	<b>16,8</b>	<b>16,3</b>	<b>28,6</b>	<b>28,0</b>	<b>18,4</b>	<b>13,4</b>	<b>17,6</b>	<b>12,8</b>	<b>81,6</b>	<b>86,6</b>	<b>39,4</b>	<b>41,7</b>
45	Gdańsk	54,8	56,7	16,3	15,3	28,9	28,1	21,6	15,1	21,0	14,4	78,4	84,9	39,2	42,6
46	Gdynia	55,9	55,2	16,2	16,1	28,0	28,7	15,9	8,3	14,6	8,2	84,1	91,7	40,6	44,5
47	Słupsk	46,7	46,9	21,9	23,0	31,4	30,1	10,8	12,7	9,2	11,3	89,2	87,3	40,7	39,2
48	Sopot	64,4	66,5	12,8	12,5	22,8	21,1	16,1	19,3	15,7	18,6	83,9	80,7	33,5	30,4
49	<b>Śląskie</b>	<b>50,8</b>	<b>51,8</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>31,3</b>	<b>30,3</b>	<b>15,1</b>	<b>14,7</b>	<b>14,5</b>	<b>14,2</b>	<b>84,9</b>	<b>85,3</b>	<b>41,1</b>	<b>40,0</b>
50	Bielsko-Biała	49,7	49,7	17,0	17,9	33,3	32,4	11,7	10,3	10,7	10,1	88,3	89,7	45,8	45,8
51	Bytom	51,7	52,7	18,1	18,1	30,2	29,3	1,8	2,6	1,8	2,6	98,2	97,4	43,3	45,1
52	Chorzów	39,0	47,8	28,7	19,8	32,3	32,4	18,6	7,7	18,5	7,7	81,4	92,3	38,6	43,5
53	Częstochowa	37,7	39,3	22,2	22,5	40,1	38,3	12,3	9,8	12,2	9,7	87,7	90,2	49,7	51,6
54	Dąbrowa Górnicza	54,0	56,2	14,5	14,2	31,5	29,6	14,1	12,9	13,8	12,8	85,9	87,1	44,3	43,9
55	Gliwice	57,6	58,2	16,1	15,0	26,3	26,7	13,3	11,4	11,6	9,9	86,7	88,6	35,8	36,3
56	Jastrzębie-Zdrój	49,9	49,5	13,6	14,9	36,5	35,6	14,0	20,3	13,5	19,6	86,0	79,7	45,9	42,6
57	Jaworzno	51,8	54,4	16,0	14,9	32,2	30,7	10,8	12,4	10,8	12,3	89,2	87,6	49,7	45,7
58	Katowice	52,1	53,0	18,7	22,3	29,2	24,7	28,7	27,9	27,2	26,3	71,3	72,1	34,7	36,0
59	Mysłowice	52,7	54,1	15,5	15,7	31,7	30,3	7,5	14,6	7,5	14,6	92,5	85,4	48,1	45,1
60	Piekary Śląskie	46,2	45,4	17,9	21,1	36,0	33,5	3,8	9,2	3,8	9,2	96,2	90,8	52,0	49,3
61	Ruda Śląska	55,1	53,4	15,5	14,9	29,4	31,6	10,7	15,9	10,5	15,1	89,3	84,1	43,2	38,6
62	Rybnik	44,6	45,9	23,1	22,6	32,3	31,5	26,2	26,4	26,2	26,4	73,8	73,6	39,3	13,2
63	Siemianowice Śląskie	57,2	57,8	15,9	16,5	26,9	25,7	6,5	7,7	6,5	7,7	93,5	92,3	41,7	41,8
64	Sosnowiec	56,8	55,6	15,0	15,6	28,3	28,8	13,6	7,1	13,6	7,0	86,4	92,9	37,1	42,2

ciąg dalszy tabeli 2.4.3. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
65	Świętochłowice	41,4	47,0	28,9	19,8	29,6	33,2	10,4	8,9	10,4	8,9	89,6	91,1	38,7	42,0
66	Tychy	52,1	50,7	16,7	16,9	31,2	32,4	14,7	16,7	11,8	15,3	85,3	83,3	47,8	44,5
67	Zabrze	56,1	56,2	14,5	13,7	29,4	30,2	11,9	15,0	11,6	14,8	88,1	85,0	33,2	32,8
68	Żory	44,2	44,7	14,7	15,4	41,1	39,9	17,3	18,3	17,3	18,3	82,7	81,7	39,7	40,8
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>39,1</b>	<b>41,8</b>	<b>21,8</b>	<b>22,5</b>	<b>39,1</b>	<b>35,7</b>	<b>11,4</b>	<b>13,2</b>	<b>10,5</b>	<b>12,2</b>	<b>88,6</b>	<b>86,8</b>	<b>53,6</b>	<b>50,5</b>
70	Kielce	39,1	41,8	21,8	22,5	39,1	35,7	11,4	13,2	10,5	12,2	88,6	86,8	53,6	50,5
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>45,5</b>	<b>46,0</b>	<b>20,2</b>	<b>22,3</b>	<b>34,3</b>	<b>31,8</b>	<b>10,3</b>	<b>11,3</b>	<b>9,0</b>	<b>11,0</b>	<b>89,7</b>	<b>88,7</b>	<b>51,0</b>	<b>48,9</b>
72	Elbląg	43,0	42,9	21,5	25,8	35,5	31,3	11,1	13,5	9,6	12,7	88,9	86,5	47,5	43,3
73	Olsztyn	47,5	48,3	19,1	19,6	33,4	32,1	9,8	9,7	8,5	9,7	90,2	90,3	53,5	53,2
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>51,2</b>	<b>52,5</b>	<b>17,0</b>	<b>16,6</b>	<b>31,8</b>	<b>30,9</b>	<b>12,2</b>	<b>14,1</b>	<b>11,4</b>	<b>12,7</b>	<b>87,8</b>	<b>85,9</b>	<b>39,9</b>	<b>38,2</b>
75	Kalisz	38,2	40,9	24,2	22,4	37,6	36,7	14,3	10,3	13,6	10,0	85,7	89,7	49,9	52,0
76	Konin	41,5	40,4	21,6	21,9	37,0	37,7	15,5	11,7	14,6	11,2	84,5	88,3	46,1	47,4
77	Leszno	39,2	38,9	19,9	18,8	40,9	42,3	15,0	18,0	14,6	18,0	85,0	82,0	48,6	46,3
78	Poznań	56,3	57,8	14,8	14,6	29,0	27,6	11,0	14,6	10,2	12,7	89,0	85,4	36,2	34,0
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>47,7</b>	<b>46,4</b>	<b>16,4</b>	<b>16,6</b>	<b>35,9</b>	<b>37,0</b>	<b>19,7</b>	<b>15,7</b>	<b>19,0</b>	<b>15,6</b>	<b>80,3</b>	<b>84,3</b>	<b>38,1</b>	<b>39,8</b>
80	Koszalin	44,9	46,4	18,1	18,3	37,0	35,4	7,9	7,8	6,7	7,3	92,1	92,2	45,0	44,5
81	Szczecin	48,5	47,0	16,1	16,6	35,4	36,4	23,4	18,6	22,8	18,5	76,6	81,4	35,8	37,9
82	Świnoujście	46,9	42,1	16,0	13,7	37,1	44,2	10,8	7,8	10,8	7,8	89,2	92,2	44,3	45,8

Tabela 2.4.4. Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna				Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		w tym część oświatowa		ogółem		w tym na inwestycje	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>2 069</b>	<b>2 062</b>	<b>985</b>	<b>1 014</b>	<b>345</b>	<b>373</b>	<b>355</b>	<b>356</b>	<b>685</b>	<b>653</b>	<b>398</b>	<b>394</b>	<b>28</b>	<b>24</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>2 266</b>	<b>2 251</b>	<b>1 239</b>	<b>1 288</b>	<b>332</b>	<b>365</b>	<b>360</b>	<b>359</b>	<b>658</b>	<b>616</b>	<b>369</b>	<b>347</b>	<b>21</b>	<b>7</b>
3	Jelenia Góra	2 233	2 113	926	892	293	323	276	278	800	770	507	451	43	15
4	Legnica	2 171	2 193	894	930	344	388	281	278	774	768	504	495	9	13
5	Wałbrzych	2 017	2 122	910	1 089	258	286	287	280	698	594	409	439	2	18
6	Wrocław	2 340	2 308	1 413	1 449	351	384	401	402	610	572	317	287	24	3
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>1 937</b>	<b>1 925</b>	<b>830</b>	<b>873</b>	<b>345</b>	<b>375</b>	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>675</b>	<b>651</b>	<b>432</b>	<b>401</b>	<b>35</b>	<b>25</b>
8	Bydgoszcz	1 802	1 766	832	848	333	350	327	321	633	597	338	321	8	3
9	Grudziądz	2 198	2 121	656	690	259	283	214	216	765	767	777	664	216	188
10	Toruń	1 928	1 993	827	921	355	386	335	345	683	682	417	390	16	1
11	Włocławek	2 157	2 143	973	1 021	433	507	263	260	721	672	462	451	3	1
12	<b>Lubelskie</b>	<b>1 986</b>	<b>1 969</b>	<b>724</b>	<b>740</b>	<b>259</b>	<b>283</b>	<b>283</b>	<b>284</b>	<b>782</b>	<b>744</b>	<b>480</b>	<b>484</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
13	Biała Podlaska	2 036	2 073	571	632	242	279	219	221	872	828	593	614	2	31
14	Chełm	2 103	2 069	613	628	311	314	217	231	960	887	531	554	21	31
15	Lublin	1 906	1 878	802	801	257	281	320	319	701	670	403	408	8	5
16	Zamość	2 233	2 241	567	639	234	268	217	210	940	911	726	690	4	11
17	<b>Lubuskie</b>	<b>2 255</b>	<b>2 207</b>	<b>1 060</b>	<b>989</b>	<b>345</b>	<b>351</b>	<b>309</b>	<b>329</b>	<b>766</b>	<b>722</b>	<b>429</b>	<b>497</b>	<b>7</b>	<b>60</b>
18	Gorzów Wielkopolski	2 331	2 284	1 102	969	367	370	274	312	765	725	465	590	11	110
19	Zielona Góra	2 174	2 126	1 016	1 009	323	331	346	347	767	717	391	399	3	6
20	<b>Łódzkie</b>	<b>1 952</b>	<b>1 971</b>	<b>961</b>	<b>1 011</b>	<b>306</b>	<b>344</b>	<b>327</b>	<b>320</b>	<b>580</b>	<b>548</b>	<b>411</b>	<b>412</b>	<b>19</b>	<b>11</b>
21	Łódź	1 938	1 946	997	1 038	311	346	335	327	543	511	398	397	20	10
22	Piotrków Trybunalski	2 004	2 116	732	861	271	329	261	271	768	736	505	519	1	1
23	Skiermiewice	2 081	2 123	756	819	285	330	306	290	866	840	459	464	26	44
24	<b>Małopolskie</b>	<b>2 015</b>	<b>2 058</b>	<b>908</b>	<b>1 005</b>	<b>359</b>	<b>396</b>	<b>360</b>	<b>403</b>	<b>696</b>	<b>641</b>	<b>411</b>	<b>412</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
25	Kraków	1 928	1 962	949	1 029	368	415	387	399	635	582	344	351	4	2
26	Nowy Sącz	2 541	2 908	775	1 293	310	366	270	665	984	900	781	716	2	12
27	Tarnów	2 180	2 049	747	657	340	300	253	242	867	820	566	573	7	3
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>2 133</b>	<b>2 225</b>	<b>915</b>	<b>1 010</b>	<b>429</b>	<b>493</b>	<b>294</b>	<b>319</b>	<b>788</b>	<b>758</b>	<b>430</b>	<b>457</b>	<b>21</b>	<b>35</b>
29	Ostrołęka	2 343	2 318	749	862	354	420	252	257	904	864	690	592	97	9
30	Płock	2 507	2 806	1 435	1 624	847	958	425	460	736	708	336	474	4	117
31	Radom	1 873	1 903	726	760	260	297	233	260	765	740	382	403	6	4
32	Siedlce	2 128	2 140	717	822	283	342	286	298	862	825	549	493	38	10
33	<b>Opolskie</b>	<b>2 634</b>	<b>2 420</b>	<b>1 365</b>	<b>1 222</b>	<b>402</b>	<b>453</b>	<b>387</b>	<b>387</b>	<b>780</b>	<b>713</b>	<b>489</b>	<b>485</b>	<b>50</b>	<b>57</b>
34	Opole	2 634	2 420	1 365	1 222	402	453	387	387	780	713	489	485	50	57
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>2 380</b>	<b>2 278</b>	<b>770</b>	<b>815</b>	<b>341</b>	<b>379</b>	<b>261</b>	<b>260</b>	<b>962</b>	<b>911</b>	<b>647</b>	<b>553</b>	<b>118</b>	<b>20</b>
36	Krosno	2 685	2 664	832	921	372	411	268	287	1 228	1 105	624	637	6	7
37	Przemyśl	2 421	2 368	609	668	308	347	187	184	1 102	1 026	710	673	16	6
38	Rzeszów	2 401	2 213	887	909	384	421	303	296	880	837	635	467	219	32
39	Tarnobrzeg	1 965	2 000	557	609	220	260	218	218	781	804	626	587	43	15

ciąg dalszy tabeli 2.4.4. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna				Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		w tym część oświatowa		ogółem		w tym na inwestycje	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
40	<b>Podlaskie</b>	<b>1 886</b>	<b>1 846</b>	<b>668</b>	<b>675</b>	<b>286</b>	<b>293</b>	<b>261</b>	<b>259</b>	<b>806</b>	<b>754</b>	<b>412</b>	<b>417</b>	<b>11</b>	<b>9</b>
41	Białystok	1 765	1 739	700	704	297	295	281	281	727	681	337	354	8	10
42	Łomża	1 993	2 012	585	632	244	279	229	214	868	846	540	534	20	7
43	Suwałki	2 286	2 136	615	598	278	298	211	210	1 072	971	600	568	14	6
44	<b>Pomorskie</b>	<b>2 085</b>	<b>2 041</b>	<b>1 139</b>	<b>1 137</b>	<b>387</b>	<b>389</b>	<b>384</b>	<b>405</b>	<b>596</b>	<b>571</b>	<b>349</b>	<b>333</b>	<b>19</b>	<b>14</b>
45	Gdańsk	2 099	2 003	1 150	1 135	415	423	386	396	607	562	342	306	30	17
46	Gdynia	1 818	1 830	1 016	1 011	393	376	386	398	508	526	294	294	8	6
47	Słupsk	2 322	2 293	1 085	1 076	266	275	295	295	729	690	508	527	7	30
48	Sopot	2 984	3 146	1 921	2 091	346	370	574	817	682	663	382	392	0	2
49	<b>Śląskie</b>	<b>2 006</b>	<b>1 994</b>	<b>1 018</b>	<b>1 033</b>	<b>340</b>	<b>368</b>	<b>401</b>	<b>377</b>	<b>628</b>	<b>604</b>	<b>360</b>	<b>357</b>	<b>48</b>	<b>48</b>
50	Bielsko-Biała	2 162	2 065	1 074	1 026	425	470	365	359	720	669	368	371	2	0
51	Bytom	1 899	1 876	982	988	210	237	337	315	573	549	344	339	0	0
52	Chorzów	1 963	1 773	765	847	264	317	335	324	635	574	564	352	180	10
53	Częstochowa	1 816	1 720	685	675	284	295	281	283	728	658	403	387	17	3
54	Dąbrowa Górnicza	2 051	2 069	1 108	1 164	476	569	410	384	646	612	297	294	0	3
55	Gliwice	2 333	2 393	1 343	1 393	362	364	434	411	615	640	376	360	5	2
56	Jastrzębie-Zdrój	1 709	1 697	853	840	355	388	358	329	624	605	232	252	0	20
57	Jaworzno	1 823	1 956	944	1 064	377	505	398	381	586	600	293	292	6	11
58	Katowice	2 554	2 597	1 330	1 376	497	552	602	584	747	641	477	580	191	288
59	Mysłowice	1 722	1 802	908	974	352	431	400	376	547	545	267	283	0	0
60	Piekary Śląskie	1 372	1 344	633	610	176	228	342	262	493	450	245	284	1	11
61	Ruda Śląska	1 828	1 980	1 008	1 058	372	256	371	345	538	626	283	296	9	7
62	Rybnik	2 170	2 065	967	948	418	414	395	374	701	650	502	466	220	184
63	Siemianowice Śląskie	1 652	1 699	945	982	252	278	377	355	444	436	263	280	18	1
64	Sosnowiec	1 806	1 699	1 025	945	238	290	417	372	510	490	270	264	12	6
65	Świętochłowice	1 599	1 544	662	726	248	264	322	303	474	513	463	305	89	0
66	Tychy	2 183	2 070	1 137	1 050	382	403	551	455	681	671	364	349	4	10
67	Zabrze	2 033	2 169	1 140	1 218	259	261	318	306	598	655	294	296	4	4
68	Żory	1 595	1 517	705	678	240	264	337	301	656	605	235	234	4	5
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>2 006</b>	<b>2 003</b>	<b>783</b>	<b>836</b>	<b>327</b>	<b>363</b>	<b>323</b>	<b>325</b>	<b>785</b>	<b>715</b>	<b>438</b>	<b>451</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
70	Kielce	2 006	2 003	783	836	327	363	323	325	785	715	438	451	6	8
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>2 022</b>	<b>2 123</b>	<b>921</b>	<b>976</b>	<b>296</b>	<b>315</b>	<b>331</b>	<b>354</b>	<b>693</b>	<b>675</b>	<b>408</b>	<b>473</b>	<b>7</b>	<b>52</b>
72	Elbląg	2 053	2 143	883	919	261	274	295	285	728	672	441	552	8	90
73	Olsztyn	1 999	2 108	949	1 018	323	346	357	406	667	677	383	413	5	23
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>2 246</b>	<b>2 273</b>	<b>1 150</b>	<b>1 194</b>	<b>403</b>	<b>444</b>	<b>447</b>	<b>451</b>	<b>714</b>	<b>702</b>	<b>382</b>	<b>377</b>	<b>28</b>	<b>10</b>
75	Kalisz	2 098	2 139	802	875	363	389	305	306	789	785	508	480	3	7
76	Konin	2 327	2 236	965	904	448	465	323	304	861	843	502	489	33	8
77	Leszno	2 308	2 329	904	906	296	312	325	330	944	985	460	438	3	2
78	Poznań	2 255	2 298	1 269	1 328	416	467	506	514	654	635	333	335	35	12
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>2 047</b>	<b>1 973</b>	<b>976</b>	<b>916</b>	<b>364</b>	<b>351</b>	<b>330</b>	<b>327</b>	<b>735</b>	<b>729</b>	<b>337</b>	<b>328</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
80	Koszalin	1 938	1 906	870	884	322	325	313	329	718	674	350	348	1	4
81	Szczecin	2 037	1 943	987	913	366	346	343	333	722	708	328	322	2	2
82	Świnoujście	2 421	2 430	1 136	1 023	459	465	247	263	898	1 074	387	333	47	6

Tabela 2.4.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	<b>POLSKA</b>	<b>2 197</b>	<b>2 181</b>	<b>352</b>	<b>298</b>	<b>336</b>	<b>285</b>	<b>1 845</b>	<b>1 883</b>	<b>918</b>	<b>917</b>	<b>211</b>	<b>225</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>2 514</b>	<b>2 491</b>	<b>391</b>	<b>331</b>	<b>384</b>	<b>320</b>	<b>2 124</b>	<b>2 161</b>	<b>918</b>	<b>916</b>	<b>172</b>	<b>176</b>
3	Jelenia Góra	2 181	2 194	278	261	268	258	1 903	1 932	1 001	984	270	269
4	Legnica	2 171	2 295	148	277	148	277	2 023	2 018	1 130	1 095	208	221
5	Wałbrzych	2 187	2 251	404	195	399	176	1 783	2 056	866	859	121	135
6	Wrocław	2 691	2 619	446	379	439	366	2 245	2 240	881	887	162	163
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>2 144</b>	<b>2 033</b>	<b>390</b>	<b>255</b>	<b>381</b>	<b>249</b>	<b>1 754</b>	<b>1 778</b>	<b>937</b>	<b>943</b>	<b>229</b>	<b>236</b>
8	Bydgoszcz	1 962	1 879	339	241	320	232	1 623	1 639	897	902	248	257
9	Grudziądz	2 624	2 213	794	394	790	390	1 830	1 819	938	936	214	212
10	Toruń	2 171	2 180	327	280	326	275	1 844	1 900	978	991	244	256
11	Włocławek	2 269	2 115	321	141	321	141	1 948	1 974	995	998	156	156
12	<b>Lubelskie</b>	<b>2 103</b>	<b>2 062</b>	<b>253</b>	<b>206</b>	<b>248</b>	<b>205</b>	<b>1 851</b>	<b>1 856</b>	<b>1 099</b>	<b>1 091</b>	<b>131</b>	<b>122</b>
13	Biała Podlaska	2 158	2 216	183	209	183	209	1 975	2 007	1 265	1 240	137	145
14	Chełm	2 316	2 147	282	219	282	157	2 034	1 986	1 260	1 231	140	121
15	Lublin	2 012	1 990	280	235	274	235	1 732	1 755	1 004	1 006	125	113
16	Zamość	2 309	2 214	140	99	134	97	2 169	2 115	1 282	1 254	152	148
17	<b>Lubuskie</b>	<b>2 324</b>	<b>2 202</b>	<b>461</b>	<b>391</b>	<b>439</b>	<b>388</b>	<b>1 863</b>	<b>1 811</b>	<b>967</b>	<b>941</b>	<b>310</b>	<b>296</b>
18	Gorzów Wielkopolski	2 437	2 283	681	533	656	533	1 756	1 750	966	960	267	259
19	Zielona Góra	2 203	2 116	228	241	210	235	1 975	1 875	968	921	356	334
20	<b>Łódzkie</b>	<b>2 110</b>	<b>2 157</b>	<b>286</b>	<b>252</b>	<b>280</b>	<b>245</b>	<b>1 824</b>	<b>1 905</b>	<b>803</b>	<b>809</b>	<b>196</b>	<b>201</b>
21	Łódź	2 106	2 151	290	248	284	241	1 816	1 903	746	757	212	215
22	Piotrków Trybunalski	2 116	2 191	197	218	186	218	1 919	1 972	1 208	1 152	90	97
23	Skiernewice	2 166	2 192	373	368	367	359	1 793	1 824	1 055	1 062	127	141
24	<b>Małopolskie</b>	<b>2 335</b>	<b>2 235</b>	<b>534</b>	<b>371</b>	<b>480</b>	<b>335</b>	<b>1 801</b>	<b>1 864</b>	<b>935</b>	<b>935</b>	<b>228</b>	<b>243</b>
25	Kraków	2 303	2 167	620	405	559	365	1 683	1 762	851	852	235	250
26	Nowy Sącz	2 584	2 734	199	310	199	304	2 385	2 424	1 342	1 318	125	140
27	Tarnów	2 358	2 301	242	203	192	179	2 116	2 099	1 168	1 179	259	275
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>2 231</b>	<b>2 258</b>	<b>379</b>	<b>303</b>	<b>374</b>	<b>301</b>	<b>1 852</b>	<b>1 955</b>	<b>1 091</b>	<b>1 089</b>	<b>168</b>	<b>207</b>
29	Ostrołęka	2 507	2 371	562	234	560	231	1 945	2 137	1 226	1 262	149	150
30	Płock	2 592	2 895	577	674	573	674	2 015	2 221	1 119	1 098	167	279
31	Radom	1 912	1 834	248	118	245	118	1 664	1 716	1 028	1 023	149	158
32	Siedlce	2 374	2 364	302	278	287	267	2 072	2 087	1 136	1 147	239	269
33	<b>Opolskie</b>	<b>2 578</b>	<b>2 399</b>	<b>345</b>	<b>255</b>	<b>320</b>	<b>255</b>	<b>2 233</b>	<b>2 144</b>	<b>1 157</b>	<b>1 199</b>	<b>101</b>	<b>105</b>
34	Opole	2 578	2 399	345	255	320	255	2 233	2 144	1 157	1 199	101	105
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>2 400</b>	<b>2 336</b>	<b>356</b>	<b>268</b>	<b>356</b>	<b>261</b>	<b>2 045</b>	<b>2 068</b>	<b>1 172</b>	<b>1 165</b>	<b>242</b>	<b>250</b>
36	Krosno	2 624	2 651	295	295	295	295	2 330	2 356	1 579	1 530	121	119
37	Przemyśl	2 416	2 311	188	151	188	151	2 228	2 160	1 277	1 257	198	188
38	Rzeszów	2 460	2 367	510	366	510	352	1 949	2 001	1 235	1 248	93	105
39	Tarnobrzeg	1 979	1 973	147	90	147	83	1 832	1 884	443	435	889	916
40	<b>Podlaskie</b>	<b>1 977</b>	<b>1 917</b>	<b>290</b>	<b>210</b>	<b>282</b>	<b>202</b>	<b>1 687</b>	<b>1 708</b>	<b>829</b>	<b>843</b>	<b>390</b>	<b>382</b>
41	Białystok	1 899	1 854	319	236	310	229	1 581	1 618	869	890	288	279
42	Łomża	2 016	1 920	142	59	142	59	1 874	1 861	385	378	1 044	1 021
43	Suwałki	2 262	2 176	310	241	299	221	1 951	1 935	1 084	1 088	198	207
44	<b>Pomorskie</b>	<b>2 267</b>	<b>2 182</b>	<b>418</b>	<b>292</b>	<b>398</b>	<b>278</b>	<b>1 849</b>	<b>1 890</b>	<b>893</b>	<b>910</b>	<b>215</b>	<b>207</b>
45	Gdańsk	2 358	2 215	509	336	496	320	1 849	1 879	925	943	192	176
46	Gdynia	1 955	1 836	311	152	285	151	1 644	1 684	794	817	209	226
47	Słupsk	2 347	2 449	253	311	217	278	2 095	2 138	956	960	233	203
48	Sopot	2 980	3 301	481	638	467	612	2 500	2 662	997	1 003	449	444
49	<b>Śląskie</b>	<b>2 046</b>	<b>2 060</b>	<b>310</b>	<b>304</b>	<b>296</b>	<b>292</b>	<b>1 736</b>	<b>1 756</b>	<b>840</b>	<b>824</b>	<b>191</b>	<b>235</b>
50	Bielsko-Biała	2 126	2 140	249	221	228	215	1 877	1 919	974	979	297	322
51	Bytom	1 881	1 806	34	47	34	47	1 847	1 758	814	814	97	87
52	Chorzów	2 038	1 810	379	139	377	139	1 659	1 670	787	786	250	258
53	Częstochowa	1 950	1 877	240	184	237	182	1 711	1 692	970	968	153	161
54	Dąbrowa Górnicza	2 144	2 252	303	290	295	289	1 841	1 962	950	989	236	196
55	Gliwice	2 389	2 345	318	268	278	233	2 071	2 077	856	852	212	214
56	Jastrzębie-Zdrój	1 648	1 800	230	366	222	352	1 418	1 434	756	767	98	110
57	Jaworzno	1 854	2 041	199	254	199	252	1 655	1 788	922	932	121	165
58	Katowice	2 649	2 599	759	726	720	684	1 890	1 874	920	936	277	287
59	Mysłowice	1 722	2 001	129	293	129	293	1 593	1 708	829	901	173	169
60	Piekary Śląskie	1 435	1 528	54	141	54	141	1 381	1 387	746	753	107	106
61	Ruda Śląska	1 803	2 103	193	333	189	317	1 610	1 770	780	812	137	182
62	Rybnik	2 271	2 235	594	591	594	589	1 677	1 645	893	295	153	872
63	Siemianowice Śląskie	1 680	1 816	109	140	109	140	1 570	1 675	701	760	91	91
64	Sosnowiec	1 896	1 729	258	122	258	120	1 639	1 606	704	729	214	223

ciąg dalszy tabeli 2.4.5. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
65	Świętochłowice	1 683	1 599	175	143	175	143	1 508	1 456	650	672	137	155
66	Tychy	2 058	2 235	303	373	244	341	1 755	1 862	984	994	185	196
67	Zabrze	1 986	2 087	236	314	230	308	1 750	1 773	660	686	190	197
68	Żory	1 730	1 730	299	317	299	317	1 430	1 414	686	707	262	253
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>2 019</b>	<b>2 043</b>	<b>230</b>	<b>269</b>	<b>211</b>	<b>249</b>	<b>1 789</b>	<b>1 773</b>	<b>1 082</b>	<b>1 031</b>	<b>151</b>	<b>127</b>
70	Kielce	2 019	2 043	230	269	211	249	1 789	1 773	1 082	1 031	151	127
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>2 065</b>	<b>2 154</b>	<b>213</b>	<b>244</b>	<b>186</b>	<b>236</b>	<b>1 851</b>	<b>1 910</b>	<b>1 053</b>	<b>1 054</b>	<b>159</b>	<b>191</b>
72	Elbląg	2 044	2 166	227	292	197	274	1 817	1 873	971	938	236	300
73	Olsztyn	2 080	2 145	203	208	177	208	1 877	1 937	1 114	1 140	102	109
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>2 337</b>	<b>2 499</b>	<b>285</b>	<b>353</b>	<b>267</b>	<b>316</b>	<b>2 053</b>	<b>2 146</b>	<b>933</b>	<b>955</b>	<b>247</b>	<b>243</b>
75	Kalisz	2 269	2 156	324	221	309	216	1 945	1 934	1 133	1 121	124	115
76	Konin	2 314	2 286	359	267	337	256	1 955	2 019	1 066	1 084	283	302
77	Leszno	2 411	2 545	361	458	352	458	2 050	2 087	1 173	1 178	166	179
78	Poznań	2 346	2 590	258	379	239	328	2 087	2 211	849	880	274	266
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>2 191</b>	<b>2 109</b>	<b>431</b>	<b>331</b>	<b>417</b>	<b>329</b>	<b>1 760</b>	<b>1 778</b>	<b>835</b>	<b>839</b>	<b>296</b>	<b>296</b>
80	Koszalin	1 957	1 953	154	152	131	143	1 803	1 801	880	869	308	308
81	Szczecin	2 240	2 126	524	395	511	394	1 716	1 731	802	806	299	295
82	Świnoujście	2 324	2 348	252	182	252	182	2 072	2 166	1 030	1 074	240	273

Tabela 2.4.6. Relacje dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków miast w kraju w 2002 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	<b>POLSKA</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>109</b>	<b>127</b>	<b>98</b>	<b>101</b>	<b>94</b>	<b>88</b>	<b>30</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>115</b>
3	Jelenia Góra	102	88	87	78	118	114	62	101	88	103
4	Legnica	106	92	104	78	118	126	55	105	93	107
5	Walbrzych	103	107	77	79	91	111	77	103	66	109
6	Wrocław	112	143	103	113	88	73	12	120	127	119
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>93</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>106</b>	<b>93</b>	<b>86</b>	<b>94</b>
8	Bydgoszcz	86	84	94	90	91	81	12	86	81	87
9	Grudziądz	103	68	76	61	117	168	787	101	132	97
10	Toruń	97	91	104	97	104	99	5	100	94	101
11	Włocławek	104	101	136	73	103	114	4	97	47	105
12	<b>Lubelskie</b>	<b>95</b>	<b>73</b>	<b>76</b>	<b>80</b>	<b>114</b>	<b>123</b>	<b>50</b>	<b>95</b>	<b>69</b>	<b>99</b>
13	Biała Podlaska	101	62	75	62	127	156	130	102	70	107
14	Chełm	100	62	84	65	136	141	131	98	54	105
15	Lublin	91	79	75	90	102	103	20	91	79	93
16	Zamość	109	63	72	59	139	175	48	102	33	112
17	<b>Lubuskie</b>	<b>107</b>	<b>97</b>	<b>94</b>	<b>93</b>	<b>110</b>	<b>126</b>	<b>251</b>	<b>101</b>	<b>131</b>	<b>96</b>
18	Gorzów Wielkopolski	111	96	99	88	111	150	463	105	179	93
19	Zielona Góra	103	100	89	98	110	101	26	97	81	100
20	<b>Łódzkie</b>	<b>96</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>84</b>	<b>104</b>	<b>45</b>	<b>99</b>	<b>85</b>	<b>101</b>
21	Łódź	94	102	93	92	78	101	41	99	83	101
22	Piotrków Trybunalski	103	85	88	76	113	132	3	100	73	105
23	Skiermiewice	103	81	88	82	129	118	186	101	124	97
24	<b>Małopolskie</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>106</b>	<b>113</b>	<b>98</b>	<b>105</b>	<b>12</b>	<b>102</b>	<b>124</b>	<b>99</b>
25	Kraków	95	101	111	112	89	89	8	99	136	94
26	Nowy Sącz	141	127	98	187	138	182	51	125	104	129
27	Tarnów	99	65	80	68	125	145	12	106	68	111
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>132</b>	<b>90</b>	<b>116</b>	<b>116</b>	<b>149</b>	<b>104</b>	<b>102</b>	<b>104</b>
29	Ostrołęka	112	85	113	72	132	150	37	109	79	113
30	Płock	136	160	257	129	108	120	490	133	226	118
31	Radom	92	75	80	73	113	102	18	84	40	91
32	Siedlce	104	81	92	84	126	125	43	108	93	111
33	<b>Opolskie</b>	<b>117</b>	<b>120</b>	<b>122</b>	<b>109</b>	<b>109</b>	<b>123</b>	<b>239</b>	<b>110</b>	<b>86</b>	<b>114</b>
34	Opole	117	120	122	109	109	123	239	110	86	114
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>111</b>	<b>80</b>	<b>102</b>	<b>73</b>	<b>139</b>	<b>140</b>	<b>85</b>	<b>107</b>	<b>90</b>	<b>110</b>
36	Krosno	129	91	110	81	169	162	31	122	99	125
37	Przemysł	115	66	93	52	157	171	24	106	51	115
38	Rzeszów	107	90	113	83	128	118	134	109	123	106
39	Tarnobrzeg	97	60	70	61	123	149	63	90	30	100

ciąg dalszy tabeli 2.4.6. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
40	<b>Podlaskie</b>	<b>90</b>	<b>67</b>	<b>79</b>	<b>73</b>	<b>115</b>	<b>106</b>	<b>38</b>	<b>88</b>	<b>70</b>	<b>91</b>
41	Białystok	84	69	79	79	104	90	43	85	79	86
42	Łomża	98	62	75	60	129	136	28	88	20	99
43	Suwałki	104	59	80	59	149	144	27	100	81	103
44	<b>Pomorskie</b>	<b>99</b>	<b>112</b>	<b>104</b>	<b>114</b>	<b>87</b>	<b>84</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>100</b>
45	Gdańsk	97	112	113	111	86	78	70	102	113	100
46	Gdynia	89	100	101	112	80	75	25	84	51	89
47	Słupsk	111	106	74	83	106	134	125	112	104	114
48	Sopot	153	206	99	230	101	99	10	151	214	141
49	<b>Śląskie</b>	<b>97</b>	<b>102</b>	<b>99</b>	<b>106</b>	<b>92</b>	<b>91</b>	<b>200</b>	<b>94</b>	<b>102</b>	<b>93</b>
50	Bielsko-Biała	100	101	126	101	102	94	0	98	74	102
51	Bytom	91	97	64	89	84	86	0	83	16	93
52	Chorzów	86	84	85	91	88	89	44	83	47	89
53	Częstochowa	83	67	79	80	101	98	11	86	62	90
54	Dąbrowa Górnicza	100	115	153	108	94	75	13	103	97	104
55	Gliwice	116	137	98	116	98	91	8	108	90	110
56	Jastrzębie-Zdrój	82	83	104	93	93	64	84	83	123	76
57	Jaworzno	95	105	135	107	92	74	48	94	85	95
58	Katowice	126	136	148	164	98	147	1 207	119	244	100
59	Mysłowice	87	96	116	106	83	72	2	92	98	91
60	Piekary Śląskie	65	60	61	74	69	72	48	70	47	74
61	Ruda Śląska	96	104	69	97	96	75	29	96	112	94
62	Rybnik	100	94	111	105	100	118	770	102	198	87
63	Siemianowice Śląskie	82	97	75	100	67	71	6	83	47	89
64	Sosnowiec	82	93	78	105	75	67	23	79	41	85
65	Świętochłowice	75	72	71	85	78	77	2	73	48	77
66	Tychy	100	104	108	128	103	89	42	102	125	99
67	Zabrze	105	120	70	86	100	75	18	96	105	94
68	Żory	74	67	71	85	93	59	21	79	106	75
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>97</b>	<b>82</b>	<b>97</b>	<b>91</b>	<b>109</b>	<b>115</b>	<b>33</b>	<b>94</b>	<b>90</b>	<b>94</b>
70	Kielce	97	82	97	91	109	115	33	94	90	94
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>103</b>	<b>96</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>120</b>	<b>217</b>	<b>99</b>	<b>82</b>	<b>101</b>
72	Elbląg	104	91	73	80	103	140	379	99	98	99
73	Olsztyn	102	100	93	114	104	105	96	98	70	103
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>110</b>	<b>118</b>	<b>119</b>	<b>127</b>	<b>107</b>	<b>96</b>	<b>44</b>	<b>115</b>	<b>118</b>	<b>114</b>
75	Kalisz	104	86	104	86	120	122	28	99	74	103
76	Konin	108	89	125	85	129	124	35	105	90	107
77	Leszno	113	89	84	93	151	111	7	117	154	111
78	Poznań	111	131	125	144	97	85	52	119	127	117
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>96</b>	<b>90</b>	<b>94</b>	<b>92</b>	<b>112</b>	<b>83</b>	<b>12</b>	<b>97</b>	<b>111</b>	<b>94</b>
80	Koszalin	92	87	87	93	103	88	17	90	51	96
81	Szczecin	94	90	93	94	108	82	9	97	132	92
82	Świnoujście	118	101	125	74	164	85	25	108	61	115

Tabela 2.4.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>6 367 344</b>	<b>27,0</b>	<b>1 430 025</b>	<b>6,1</b>	<b>4 679 499</b>	<b>19,9</b>	<b>4 315 476</b>	<b>18,3</b>	<b>5 649</b>	<b>0,0</b>	<b>252 170</b>	<b>1,1</b>	<b>200 303</b>	<b>0,9</b>
2	<b>Dolnośląskie</b>	<b>934 588</b>	<b>42,8</b>	<b>126 500</b>	<b>5,8</b>	<b>770 680</b>	<b>35,3</b>	<b>765 730</b>	<b>35,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>37 408</b>	<b>1,7</b>	<b>24 423</b>	<b>1,1</b>
3	Jelenia Góra	37 640	19,3	11 500	5,9	25 671	13,1	25 671	13,1	0	0,0	468	0,2	344	0,2
4	Legnica	40 307	16,9	0	0,0	39 162	16,4	34 212	14,3	0	0,0	1 145	0,5	1 122	0,5
5	Wałbrzych	92 840	32,7	35 000	12,3	26 362	9,3	26 362	9,3	0	0,0	31 478	11,1	22 739	8,0
6	Wrocław	763 801	52,2	80 000	5,5	679 484	46,4	679 484	46,4	0	0,0	4 317	0,3	217	0,0
7	<b>Kujawsko-pomorskie</b>	<b>609 457</b>	<b>38,9</b>	<b>231 000</b>	<b>14,8</b>	<b>374 842</b>	<b>23,9</b>	<b>348 578</b>	<b>22,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>3 615</b>	<b>0,2</b>	<b>1 805</b>	<b>0,1</b>
8	Bydgoszcz	265 872	39,3	216 000	31,9	49 407	7,3	48 971	7,2	0	0,0	465	0,1	266	0,0
9	Grudziądz	66 049	30,6	15 000	6,9	49 560	22,9	49 560	22,9	0	0,0	1 489	0,7	0	0,0
10	Toruń	190 205	46,5	0	0,0	188 706	46,1	187 428	45,8	0	0,0	1 499	0,4	1 377	0,3
11	Włocławek	87 331	33,2	0	0,0	87 169	33,1	62 619	23,8	0	0,0	162	0,1	162	0,1
12	<b>Lubelskie</b>	<b>253 653</b>	<b>23,3</b>	<b>156 000</b>	<b>14,3</b>	<b>73 369</b>	<b>6,7</b>	<b>57 764</b>	<b>5,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>24 284</b>	<b>2,2</b>	<b>12 889</b>	<b>1,2</b>
13	Biała Podlaska	36 063	29,3	28 000	22,8	7 793	6,3	2 991	2,4	0	0,0	270	0,2	270	0,2
14	Chełm	53 733	36,7	6 000	4,1	30 863	21,1	30 863	21,1	0	0,0	16 870	11,5	8 755	6,0
15	Lublin	134 449	20,2	117 000	17,6	13 087	2,0	10 212	1,5	0	0,0	4 362	0,7	3 224	0,5
16	Zamość	29 408	19,1	5 000	3,2	21 626	14,0	13 699	8,9	0	0,0	2 782	1,8	639	0,4
17	<b>Lubuskie</b>	<b>75 651</b>	<b>14,0</b>	<b>20 067</b>	<b>3,7</b>	<b>48 053</b>	<b>8,9</b>	<b>47 651</b>	<b>8,8</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>7 531</b>	<b>1,4</b>	<b>2 654</b>	<b>0,5</b>
18	Gorzów Wielkopolski	63 578	22,0	20 067	7,0	36 177	12,5	36 177	12,5	0	0,0	7 334	2,5	2 502	0,9
19	Zielona Góra	12 073	4,8	0	0,0	11 876	4,7	11 474	4,5	0	0,0	197	0,1	152	0,1
20	<b>Łódzkie</b>	<b>574 218</b>	<b>31,8</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>504 496</b>	<b>27,9</b>	<b>441 787</b>	<b>24,5</b>	<b>831</b>	<b>0,0</b>	<b>68 890</b>	<b>3,8</b>	<b>64 756</b>	<b>3,6</b>
21	Łódź	538 820	35,2	0	0,0	469 099	30,6	406 389	26,5	831	0,1	68 890	4,5	64 756	4,2
22	Piotrków Trybunalski	22 863	13,3	0	0,0	22 863	13,3	22 863	13,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
23	Skiermiewice	12 535	12,0	0	0,0	12 535	12,0	12 535	12,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
24	<b>Małopolskie</b>	<b>970 967</b>	<b>49,9</b>	<b>136 687</b>	<b>7,0</b>	<b>808 600</b>	<b>41,5</b>	<b>747 424</b>	<b>38,4</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>25 680</b>	<b>1,3</b>	<b>24 335</b>	<b>1,2</b>
25	Kraków	867 089	59,7	136 687	9,4	706 169	48,6	649 169	44,7	0	0,0	24 233	1,7	24 099	1,7
26	Nowy Sącz	13 520	5,5	0	0,0	12 132	4,9	12 132	4,9	0	0,0	1 387	0,6	187	0,1
27	Tarnów	90 358	36,4	0	0,0	90 299	36,4	86 123	34,7	0	0,0	59	0,0	49	0,0
28	<b>Mazowieckie</b>	<b>217 998</b>	<b>19,8</b>	<b>58 600</b>	<b>5,3</b>	<b>152 314</b>	<b>13,9</b>	<b>151 208</b>	<b>13,8</b>	<b>130</b>	<b>0,0</b>	<b>6 954</b>	<b>0,6</b>	<b>6 741</b>	<b>0,6</b>
29	Ostrołęka	27 444	21,3	15 600	12,1	7 965	6,2	6 858	5,3	0	0,0	3 879	3,0	3 870	3,0
30	Płock	87 494	23,9	43 000	11,7	44 467	12,1	44 467	12,1	0	0,0	27	0,0	0	0,0
31	Radom	42 396	9,7	0	0,0	40 350	9,2	40 350	9,2	0	0,0	2 046	0,5	2 033	0,5
32	Siedlce	60 664	36,9	0	0,0	59 532	36,2	59 532	36,2	130	0,1	1 002	0,6	838	0,5
33	<b>Opolskie</b>	<b>21 342</b>	<b>6,9</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>19 767</b>	<b>6,4</b>	<b>19 767</b>	<b>6,4</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>1 575</b>	<b>0,5</b>	<b>1 229</b>	<b>0,4</b>
34	Opole	21 342	6,9	0	0,0	19 767	6,4	19 767	6,4	0	0,0	1 575	0,5	1 229	0,4
35	<b>Podkarpackie</b>	<b>126 520</b>	<b>16,8</b>	<b>53 000</b>	<b>7,0</b>	<b>65 642</b>	<b>8,7</b>	<b>58 083</b>	<b>7,7</b>	<b>230</b>	<b>0,0</b>	<b>7 648</b>	<b>1,0</b>	<b>4 386</b>	<b>0,6</b>
36	Krosno	8 673	6,7	0	0,0	8 127	6,3	8 127	6,3	0	0,0	546	0,4	383	0,3
37	Przemysł	14 171	8,8	0	0,0	8 441	5,2	8 441	5,2	0	0,0	5 730	3,6	3 503	2,2
38	Rzeszów	84 014	23,4	50 000	13,9	33 725	9,4	31 943	8,9	227	0,1	62	0,0	12	0,0
39	Tarnobrzeg	19 663	19,2	3 000	2,9	15 349	15,0	9 572	9,3	3	0,0	1 310	1,3	488	0,5
40	<b>Podlaskie</b>	<b>163 100</b>	<b>21,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>154 629</b>	<b>19,9</b>	<b>154 526</b>	<b>19,9</b>	<b>154</b>	<b>0,0</b>	<b>8 316</b>	<b>1,1</b>	<b>7 562</b>	<b>1,0</b>
41	Białystok	123 993	24,9	0	0,0	122 577	24,6	122 474	24,6	154	0,0	1 262	0,3	985	0,2
42	Łomża	27 292	20,8	0	0,0	25 764	19,6	25 764	19,6	0	0,0	1 528	1,2	1 049	0,8
43	Suwałki	11 815	8,0	0	0,0	6 288	4,3	6 288	4,3	0	0,0	5 527	3,7	5 527	3,7
44	<b>Pomorskie</b>	<b>730 269</b>	<b>41,9</b>	<b>227 400</b>	<b>13,0</b>	<b>489 518</b>	<b>28,1</b>	<b>451 115</b>	<b>25,9</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>13 351</b>	<b>0,8</b>	<b>10 904</b>	<b>0,6</b>
45	Gdańsk	502 014	55,0	39 200	4,3	452 368	49,6	418 850	45,9	0	0,0	10 446	1,1	8 888	1,0
46	Gdynia	200 980	43,0	188 200	40,3	10 449	2,2	5 948	1,3	0	0,0	2 331	0,5	1 978	0,4
47	Słupsk	8 459	3,6	0	0,0	8 459	3,6	8 074	3,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
48	Sopot	18 816	14,4	0	0,0	18 243	14,0	18 243	14,0	0	0,0	573	0,4	38	0,0
49	<b>Śląskie</b>	<b>774 920</b>	<b>13,7</b>	<b>202 600</b>	<b>3,6</b>	<b>554 580</b>	<b>9,8</b>	<b>529 144</b>	<b>9,4</b>	<b>3 247</b>	<b>0,1</b>	<b>14 493</b>	<b>0,3</b>	<b>9 363</b>	<b>0,2</b>
50	Bielsko-Biała	48 462	13,1	0	0,0	45 070	12,2	45 058	12,2	3 247	0,9	144	0,0	104	0,0
51	Bytom	2 932	0,8	0	0,0	2 614	0,7	2 614	0,7	0	0,0	318	0,1	0	0,0
52	Chorzów	33 973	16,0	0	0,0	31 760	15,0	31 760	15,0	0	0,0	2 212	1,0	252	0,1
53	Częstochowa	149 170	34,1	25 000	5,7	121 423	27,8	121 423	27,8	0	0,0	2 747	0,6	2 012	0,5
54	Dąbrowa Górnicza	30 230	11,3	0	0,0	25 362	9,4	25 362	9,4	0	0,0	4 868	1,8	4 547	1,7
55	Gliwice	96	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	96	0,0	43	0,0
56	Jastrzębie-Zdrój	26 214	15,3	0	0,0	26 056	15,2	25 726	15,0	0	0,0	158	0,1	0	0,0
57	Jaworzno	11 949	6,3	0	0,0	11 925	6,3	11 925	6,3	0	0,0	24	0,0	24	0,0
58	Katowice	80 644	9,2	0	0,0	80 404	9,2	80 404	9,2	0	0,0	240	0,0	22	0,0
59	Mysłowice	21 296	15,0	0	0,0	20 402	14,4	20 402	14,4	0	0,0	894	0,6	894	0,6
60	Piekary Śląskie	29 675	34,0	12 000	13,7	17 500	20,0	8 000	9,2	0	0,0	175	0,2	108	0,1

ciąg dalszy tabeli 2.4.7. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	Ruda Śląska	40 525	13,4	0	0,0	40 173	13,3	40 173	13,3	0	0,0	352	0,1	58	0,0
62	Rybnik	90 927	30,4	65 000	21,7	25 807	8,6	23 000	7,7	0	0,0	120	0,0	19	0,0
63	Siemianowice Śląskie	14 249	11,0	0	0,0	14 146	10,9	12 616	9,8	0	0,0	102	0,1	100	0,1
64	Sosnowiec	90 904	22,3	88 600	21,8	1 221	0,3	1 221	0,3	0	0,0	1 083	0,3	608	0,1
65	Świętochłowice	12 455	13,9	0	0,0	12 106	13,5	12 106	13,5	0	0,0	349	0,4	228	0,3
66	Tychy	36 195	13,4	12 000	4,4	24 191	9,0	24 191	9,0	0	0,0	4	0,0	0	0,0
67	Zabrze	24 748	5,8	0	0,0	24 470	5,7	13 445	3,2	0	0,0	278	0,1	50	0,0
68	Żory	30 276	30,4	0	0,0	29 948	30,1	29 717	29,9	0	0,0	327	0,3	294	0,3
69	<b>Świętokrzyskie</b>	<b>39 137</b>	<b>9,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>30 222</b>	<b>7,2</b>	<b>9 222</b>	<b>2,2</b>	<b>916</b>	<b>0,2</b>	<b>8 000</b>	<b>1,9</b>	<b>8 000</b>	<b>1,9</b>
70	Kielce	39 137	9,3	0	0,0	30 222	7,2	9 222	2,2	916	0,2	8 000	1,9	8 000	1,9
71	<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>114 744</b>	<b>17,8</b>	<b>21 271</b>	<b>3,3</b>	<b>83 964</b>	<b>13,0</b>	<b>60 857</b>	<b>9,4</b>	<b>141</b>	<b>0,0</b>	<b>9 368</b>	<b>1,5</b>	<b>9 298</b>	<b>1,4</b>
72	Elbląg	47 788	17,1	21 271	7,6	17 182	6,2	11 737	4,2	8	0,0	9 327	3,3	9 258	3,3
73	Olsztyn	66 957	18,2	0	0,0	66 782	18,2	49 120	13,4	134	0,0	41	0,0	40	0,0
74	<b>Wielkopolskie</b>	<b>481 784</b>	<b>25,6</b>	<b>136 900</b>	<b>7,3</b>	<b>334 460</b>	<b>17,8</b>	<b>262 480</b>	<b>14,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>10 423</b>	<b>0,6</b>	<b>9 873</b>	<b>0,5</b>
75	Kalisz	50 980	22,1	0	0,0	44 908	19,5	36 547	15,9	0	0,0	6 073	2,6	6 046	2,6
76	Konin	15 175	8,1	0	0,0	14 601	7,8	14 601	7,8	0	0,0	574	0,3	123	0,1
77	Leszno	56 496	38,3	31 900	21,6	24 069	16,3	24 069	16,3	0	0,0	527	0,4	527	0,4
78	Poznań	359 132	27,3	105 000	8,0	250 882	19,1	187 263	14,2	0	0,0	3 250	0,2	3 177	0,2
79	<b>Zachodniopomorskie</b>	<b>278 996</b>	<b>24,8</b>	<b>60 000</b>	<b>5,3</b>	<b>214 362</b>	<b>19,1</b>	<b>210 142</b>	<b>18,7</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>4 633</b>	<b>0,4</b>	<b>2 084</b>	<b>0,2</b>
80	Koszalin	36 388	17,2	0	0,0	36 311	17,1	36 311	17,1	0	0,0	77	0,0	35	0,0
81	Szczecin	193 886	24,0	60 000	7,4	129 687	16,1	129 687	16,1	0	0,0	4 199	0,5	1 791	0,2
82	Świnoujście	48 722	46,3	0	0,0	48 364	45,9	44 144	41,9	0	0,0	358	0,3	259	0,2

## 2.5. Wykonanie budżetów przez powiaty

Począwszy od dnia 1 stycznia 2002 roku zostało utworzonych siedem nowych powiatów<sup>32</sup>. Przez większą część roku (do dnia 26 października) funkcjonowało 315 powiatów (wobec 308 powiatów istniejących do końca roku 2001). W trakcie roku 2002 zniesiony został powiat warszawski<sup>33</sup>. Na skutek dokonanych przekształceń ostateczna liczba powiatów od dnia 27 października 2002 wynosi 314.

Niniejsza część sprawozdania obrazująca wykonanie budżetów przez powiaty została opracowana w oparciu o dane obejmujące 314 powiatów. Dane dotyczące powiatu warszawskiego - zniesionego z dniem 27 października 2002 r. - zostały uwzględnione w rozdziale 2.3. części II *Sprawozdania...*, co jest konsekwencją utworzenia miasta stołecznego Warszawy jako gminy mającej status miasta na prawach powiatu i następstwa prawnego wynikającego z nowej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>34</sup>.

Rok 2002 wiąże się ze zwiększeniem zakresu zadań realizowanych przez powiaty. W szczególności należy tu wskazać mającą wpływ na strukturę budżetów powiatów konieczność wyodrębniania w budżetach powiatów środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym organizację systemu doradztwa zawodowego nauczycieli szkół, dla których powiaty są organami prowadzącymi, w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli<sup>35</sup>, a także obowiązek zwrotu pracodawcom, którzy zatrudnili absolwentów, kosztów składek na ubezpieczenie rentowe oraz wypadkowe przez okres 12 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy<sup>36</sup>. Ponadto warto wskazać zadania w zakresie przeznaczania gruntów rolnych do zalesiania, w tym w szczególności dokonywanie przez starostów wypłaty ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej<sup>37</sup>. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, iż z dniem 1 stycznia 2002 r. nastąpiło wyłączenie z zespolonej administracji powiatowej inspekcji sanitarnej<sup>38</sup>.

Pomimo powyższych zmian powiaty korzystają z tych samych źródeł finansowania: dochody powiatów wynikają z art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 8 - 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002<sup>39</sup>. Również

<sup>32</sup> Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. Nr 62, poz. 631 z późn. zm.) utworzono następujące powiaty: powiat wschowski (w województwie lubuskim), powiat brzeziński (w województwie łódzkim), powiat leski (w województwie podkarpackim), powiat sztumski (w województwie pomorskim), powiat gołdapski i powiat węgorzewski (w województwie warmińsko-mazurskim) oraz powiat łobeski (w województwie zachodniopomorskim).

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.). Powołana ustawa weszła w życie w dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11 października 1998 r., czyli w dniu 27 października 2002 r.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).

<sup>35</sup> Obowiązek ten wynika ze zmienionego z dniem 1 stycznia 2002 r. art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 z późn. zm.). Do końca roku 2001 środki te były wyodrębniane w budżecie państwa.

<sup>36</sup> Art. 3 w związku z art. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 122, poz. 1325 z późn. zm.). Składki te finansowane są z budżetu państwa w ramach dotacji dla Funduszu Pracy, a zwrot składek pracodawcy, który zatrudnił absolwenta jest zadaniem starosty.

<sup>37</sup> Na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesiania (Dz. U. Nr 73, poz. 764 z późn. zm.).

<sup>38</sup> Na podstawie art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 128 poz. 1407 z późn. zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

rodzaj i charakter dochodów budżetów powiatowych nie uległ modyfikacjom w stosunku do roku 2001.

### **2.5.1. Dochody**

#### **Wykonanie planu dochodów**

W roku 2002 w porównaniu z rokiem 2001 pod względem wykonania przez powiaty planu dochodów budżetowych ogółem odnotowano wzrost o 0,5 punktu procentowego. Wprawdzie zaistniała różnica nie jest znacząca, jednak podkreślenia wymaga, iż rok 2002 był kolejnym rokiem wzrostu wskaźnika wykonania dochodów ogółem, który osiągając poziom 99,6% zbliża się do pełnej realizacji strony dochodowej planu budżetowego. W przypadku powiatów, nadal utrzymuje się zasadnicze uzależnienie stopnia realizacji dochodów od dopływu środków będących w gestii państwa. W efekcie, wobec małego zróżnicowania źródeł dochodów, w 2002 roku powiaty odczuły kwotowy spadek wielkości dochodów budżetowych wyraźnie - o kwotę 1 229 731 tys. zł - w stosunku do roku 2001. Ostatecznie dochody ogółem wyniosły 12 252 713 tys. zł.

W układzie województw procent wykonania dochodów ogółem mieścił się w przedziale od 98,9% do 100,2% (**tabela 2.5.1.**). Najniższe wykonanie dochodów ogółem odnotowano w powiatach województw dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego, a najwyższe w powiatach województw kujawsko - pomorskiego, opolskiego i wielkopolskiego. Zarazem aż w 14 województwach powiaty zamknęły rok budżetowy wykonaniem planu dochodów na poziomie wyższym niż 99,0%.

W przypadku dochodów własnych odnotowano wykonanie jedynie nieznacznie przewyższające plan (100,6%). Sytuacja ta ma miejsce już drugi rok z rzędu, bowiem również w roku 2001 plan dochodów własnych zrealizowano w podobnym stopniu (100,3%). Powyższe pozwala na stwierdzenie, że samorzady powiatowe opanowały umiejętność trafnego konstruowania strony dochodowej budżetu (w tym poprzez wykorzystywanie instrumentów prawnych pozwalających na bieżącą aktualizację planu) oraz skutecznej realizacji zaplanowanych dochodów i nie zatraciły jej w warunkach pogłębiających się trudności gospodarczych kraju.

W zakresie dotacji celowych plan został w roku 2002 zrealizowany w 99,0%. Oznacza to minimalny (o 0,3 punktu procentowego) wzrost stopnia realizacji tych dochodów w stosunku do roku 2001 r. Występująca pomiędzy planem a wykonaniem różnica wynika w dużej mierze z charakteru tych dochodów jako ściśle oznaczonych co do sposobu wykorzystania i oznacza, że część dotacji nie została przekazana z budżetu państwa lub została do niego zwrócona ze względu na niewykorzystanie lub niewłaściwe wykorzystanie.

Subwencja ogólna w 2002 roku została wykonana przez powiaty w 100%. Stuprocentowe wykonanie subwencji miało miejsce również w roku 2001, a zatem stan ten można uznać za ustabilizowany.

## Dochody budżetowe powiatów w latach 2001 i 2002

Rodzaj dochodów	2001	2002					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (4:3)	Dynamika w % (4:2)	Udział w ogólnej kwocie dochodów (w %)	Struktura podstawo- wych grup dochodów (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, z tego:	13 482 444	12 299 637	12 252 713	99,6	90,9	100	x
1. Dochody własne, w tym:	1 116 985	1 277 639	1 284 739	100,6	115,0	10,5	100,0
- udział w podatku dochodowym	142 175	147 734	138 469	93,7	97,4	1,1	10,8
- dochody z majątku	161 314	205 940	183 671	89,2	113,9	1,5	14,3
- pozostałe dochody	813 496	923 965	962 599	104,2	118,3	7,9	74,9
2. Dotacje celowe, w tym:	6 144 412	5 288 474	5 233 534	99,0	85,2	42,7	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	3 850 602	3 031 364	3 023 971	99,8	78,5	24,7	57,8
- inwestycyjne	34 508	27 853	27 490	98,7	79,7	0,2	0,5
- na zadania własne, w tym:	2 156 569	2 078 835	2 042 978	98,3	94,7	16,7	39,0
- inwestycyjne	498 438	336 214	305 019	90,7	61,2	2,5	5,8
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	9 840	11 793	11 645	98,7	118,3	0,1	0,2
- inwestycyjne	618	1 835	1 792	97,7	290,0	0,0	0,0
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	81 070	110 281	104 576	94,8	129,0	0,9	2,0
-inwestycyjne	26 663	39 330	35 533	90,3	133,3	0,3	0,7
- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	46 331	56 200	50 363	89,6	108,7	0,4	1,0
- inwestycyjne	35 180	39 495	34 156	86,5	97,1	0,3	0,7
3. Subwencja ogólna, w tym:	6 221 048	5 733 524	5 734 440	100,0	92,2	46,8	100,0
-część oświatowa	4 779 070	4 354 549	4 355 465	100,0	91,1	35,5	75,9
-część drogowa	1 092 361	1 037 316	1 037 316	100,0	95,0	8,5	18,1
-część wyrównawcza	349 617	341 659	341 659	100,0	97,7	2,8	6,0

**Dynamika i struktura dochodów**

Dochody budżetowe powiatów za rok 2002 uległy zmniejszeniu w skali całego kraju w bardzo wyraźnym stopniu - aż o 9,1%. Negatywną dynamikę potęguje uwzględnienie wskaźnika inflacji, która choć rekordowo niska (1,9%) dodatkowo wpłynęła na obniżenie realnego poziomu dochodów. Skalę spadku dochodów uzyskanych przez powiaty w 2002 roku, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym prezentuje **tabela 2.5.2**. Nominalnie powiaty uzyskały dochody wynoszące zaledwie 90,9% dochodów z roku poprzedniego, a realna wielkość dochodów ukształtowała się ostatecznie na poziomie 89,0%. Dane te wyglądają

szczególnie niekorzystnie na tle istotnego, bo przeszło 10% wzrostu dochodów, jaki odnotowano w roku 2001.

W układzie województw dynamika nominalna dochodów ogółem kształtuje się w przedziale od 89,0% do 94,8%. Realnie dynamika ta wyniosła odpowiednio od 87,1% do 92,9%. Najwyższa dynamika dochodów (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym) wystąpiła w województwie śląskim, a najniższa w podkarpackim. Niepokojącym jest, iż realnie aż w 12 województwach powiaty nie osiągnęły nawet poziomu 90% dochodów roku poprzedniego.

Na tym tle szczególnie pozytywnie uwidacznia się istotny wzrost dynamiki dochodów własnych. Pomimo tendencji spadkowej dochodów ogółem, powiaty zdołały osiągnąć w 2002 roku dochody własne na poziomie o 15% wyższym niż w roku poprzednim. Powyższe, zwłaszcza wobec ustabilizowanego charakteru tego zjawiska (również w roku 2001 wystąpił znaczący wzrost tej grupy dochodów), świadczy o umiejętnym generowaniu przez powiaty tych dochodów, których wielkość zależy w dużej mierze od działań podejmowanych przez samorządy powiatowe i ich inwencji w tym zakresie. Postawioną tezę potwierdza fakt, iż do tak dobrej - zwłaszcza w świetle dynamiki dochodów ogółem - dynamiki dochodów własnych nie przyczyniły się dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym. Wzrosły dochody majątkowe (o 13,9%) i pozostałe dochody własne (o 18,3%), czyli m.in. wpływy z usług świadczonych przez jednostki organizacyjne, wpływy z opłaty komunikacyjnej i dochody o charakterze odsetkowym. Natomiast w przypadku dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wystąpił spadek; wpływy z tego tytułu wyniosły zaledwie 97,4% wpływów z roku 2001. Wprawdzie w układzie województw dynamika tych dochodów jest mocno zróżnicowana, jednak zaledwie w czterech województwach odnotowano ich nominalny wzrost i podobnie jak w roku poprzednim tylko województwo mazowieckie osiągnęło dynamikę z tego tytułu przewyższającą próg inflacji. Można to wiązać z najniższą w skali kraju stopą bezrobocia w tym województwie.

W pozostałych grupach dochodów powiatów, obejmujących dotacje celowe i subwencję ogólną, które są zarazem najbardziej istotnymi z punktu widzenia budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego, dostrzec można dynamikę nie tylko nie tak korzystną jak w przypadku dochodów własnych, ale przeciwnie - odnotowano wyraźne pogorszenie tego wskaźnika. W szczególności dochody z subwencji ogólnej stanowią zaledwie 92,2% dochodów powiatów uzyskanych z tego tytułu w roku 2001. Jeszcze mniej korzystnie sytuacja ukształtowała się odnośnie dotacji celowych: tu spadek wyniósł aż 14,8%. W tym ostatnim przypadku pewien wpływ na wskazane zjawisko miało niewątpliwie wyłączenie z zespolonej administracji powiatowej inspekcji sanitarnej.

W układzie województw w ujęciu nominalnym dynamikę dochodów powiatów z tytułu dotacji celowych cechuje malejąca wartość wskaźnika, który mieści się przedziale 81,2% - 94,4%. Podane skrajne wartości wskaźnika dynamiki wystąpiły odpowiednio w województwie dolnośląskim i śląskim.

Rok 2002 był kolejnym rokiem zmiany **struktury dochodów** budżetowych powiatów polegającej na zwiększeniu udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (**tabela 2.5.3.**). Nastąpiło to kosztem dotacji celowych, przy prawie niezmienionym udziale subwencji ogólnej.

W porównaniu do roku 2001 udział **dochodów własnych** wzrósł z 8,3 % do 10,5%, na co złożył się wzrost dochodów pozostałych (z 6,0% do 7,9%) oraz dochodów z majątku (z 1,2% do 1,5%). Na niezmiennym poziomie pozostał udział dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (1,1%). Powyższe dane wskazują, że - podobnie jak w poprzednim roku - o zwiększeniu udziału dochodów własnych w dochodach ogółem zdecydowała wielkość dochodów pozostałych.

W wewnętrznej strukturze dochodów własnych wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych obniżyły się o 1,9 punktu procentowego (z 12,7% do 10,8%), nieznacznie - o 0,1 punktu procentowego - obniżył się udział dochodów z majątku (do 14,3%), natomiast wzrósł udział dochodów pozostałych (o 2,1 punktu procentowego do poziomu 74,9%).

Warto zwrócić uwagę, iż w skali kraju udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się w poszczególnych powiatach w przedziale od 4,2% do 23,0%, przy czym w przypadku połowy powiatów udział ten nie przekroczył 10,0%.

Udział **dotacji celowych** w dochodach ogółem zmniejszył się o 2,9 punktu procentowego (do 42,7%). Na zaistniałej zmianie zaważyła przede wszystkim istotna, bo aż o 3,9 punktu procentowego, obniżka udziału dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Dotacje te nie tylko zachowały pozycję grupy dominującej w wewnętrznej strukturze dotacji celowych, ale również miały decydujący wpływ na spadek udziału dotacji celowych ogółem w dochodach ogółem. Skali tego zmniejszenia nie zdołały zrekompensować niewielkie wzrosty udziałów dotacji celowych na zadania własne (o 0,7 punktu procentowego) i na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst (o 0,3 punktu procentowego). Jeszcze mniejszą zmianę udziału w dochodach ogółem odnotowano w przypadku dotacji celowych otrzymanych z funduszy celowych (wzrost o 0,1 punktu procentowego).

W ramach poszczególnych rodzajów dotacji wyróżnienia wymagają dotacje przeznaczone na inwestycje. W tym zakresie można mówić o ogólnym spadku udziału dotacji w dochodach ogółem, z czego najbardziej widoczny jest spadek dotacji inwestycyjnych przeznaczonych na zadania własne (z 3,7% dochodów ogółem w roku 2001 do 2,5% w roku 2002). Nadal aktualne pozostaje stwierdzenie, iż powiaty otrzymują znikomą ilość środków finansowych na inwestycje wykonywane w ramach dotacji, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Odmiennie kształtuje się sytuacja odnośnie charakteru dotacji z funduszy celowych: w 2002 roku blisko 70% tych środków miało charakter ściśle inwestycyjny, choć ich udział w dochodach ogółem wyniósł zaledwie 0,3%.

Udział **subwencji ogólnej** w strukturze dochodów ogółem wzrósł w roku 2002 o 0,7 punktu procentowego do poziomu 46,8%. Ta nieznaczna zmiana była skutkiem niewielkich wzrostów udziałów każdej z części subwencji ogólnej, z czego udział części oświatowej zwiększył się do poziomu 35,5% (zmiana zaledwie o 0,1 punktu procentowego), udział części drogowej wyniósł 8,5% (wzrost o 0,4 punktu procentowego), a udział części wyrównawczej wzrósł do 2,8% (wobec 2,6% w roku 2001).

Odnutowane zmiany w strukturze dochodów ogółem wystąpiły pomimo, iż kwotowo wartość subwencji uległa istotnemu zmniejszeniu z 6 221 048 tys. w 2001 roku do 5 734 440 tys. w roku 2002. Zaistniały, pomimo tego, niewielki wzrost udziału subwencji w dochodach ogółem był następstwem jeszcze większego kwotowego zmniejszenia dotacji celowej (o 910 878 tys. zł), która to grupa dochodów ma udział w dochodach ogółem zbliżony do udziału subwencji ogólnej.

**Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca**

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca - w przeciwieństwie do roku 2001 - uległy znacznemu zmniejszeniu. W skali kraju obniżka ta wyniosła 48 zł, a średni poziom dochodów wyniósł ostatecznie 479 zł (**tabela 2.5.4.**). Powyżej tego poziomu uplasowało się 187 spośród 314 istniejących powiatów. Odnotowano zróżnicowany stopień zmian dochodów z poszczególnych źródeł: od spadku o 35 zł do wzrostu o 6 zł.

Największy spadek wystąpił w przypadku dotacji celowych, które osiągnęły kwotę 205 zł wobec 240 zł w roku 2001. Mniejsza obniżka (o 19 zł) nastąpiła w zakresie subwencji ogólnej - ogółem kwota subwencji ogólnej wyniosła w 2002 roku 224 zł, co spowodowało, iż właśnie ta grupa dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca była najwyższa. Pomimo, że zarówno w przypadku dotacji celowych, jak i subwencji ogólnej zbliżony odsetek powiatów uzyskał dochody powyżej poziomu średniego (odpowiednio 56,4% i 58,9%), to jednak na uwagę zasługuje bardzo duża rozpiętość przedmiotowych wskaźników w poszczególnych powiatach. W szczególności wielkość dotacji celowych wyniosła w powiatach wykazujących wartości skrajne od 25 zł do 563 zł (w tym przeznaczonych na inwestycje od 0 zł do 370 zł) w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dochody z tytułu subwencji ogólnej ukształtowały się w przedziale od 81 zł do 384 zł.

Zwiększenie się omawianego wskaźnika wystąpiło jedynie w przypadku dochodów własnych ogółem i to pomimo, iż dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zmniejszyły się z 6 zł do 5 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w poszczególnych powiatach wpływy te wyniosły od 2 zł do 24 zł). Ogółem dochody własne wyniosły średnio 50 zł i wzrosły o 6 zł w stosunku do roku poprzedniego. Z uwagi jednak na niewielki udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmiana ta nie zdołała zahamować generalnego spadku dochodów budżetowych powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

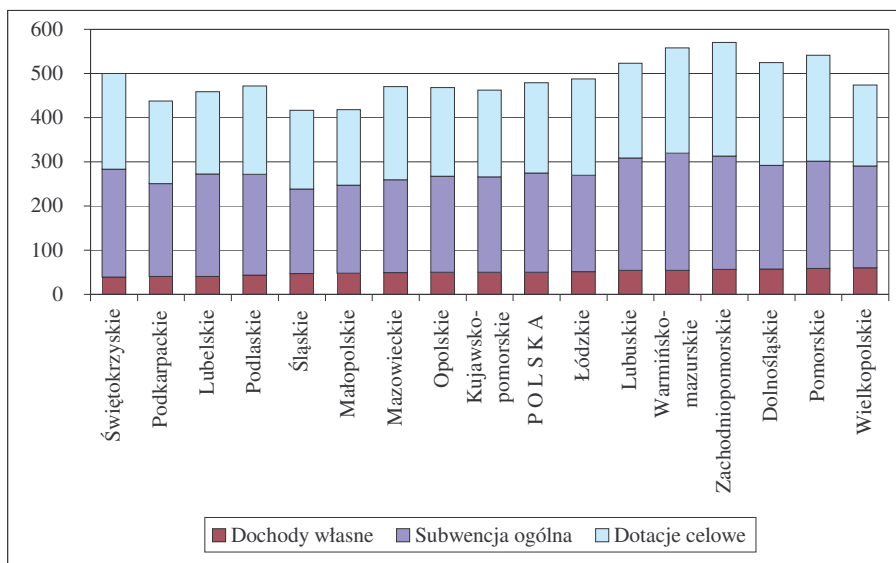
Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002

Rodzaj dochodów	2001			2002				
	Dochód na jednego mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego		Dochód na jednego mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego		Dochody min. (w zł)	Dochody max. (w zł)
		liczba powiatów	% powiatów		liczba powiatów	% powiatów		
Dochody ogółem, z tego:	527	181	59,0	479	187	59,6	184	884
- dochody własne, w tym:	44	134	43,6	50	124	39,5	23	116
- udział w podatku dochodowym	6	88	28,7	5	88	28,0	2	24
- dotacje celowe, w tym:	240	169	55,0	205	177	56,4	25	563
- inwestycje	23	59	19,2	16	65	20,7	0	370
- subwencja ogólna, w tym:	243	181	59,0	224	185	58,9	81	384
- część oświatowa	187	177	57,7	170	182	58,0	36	322

W układzie województw (**tabela 2.5.4.**) największe dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały powiaty województwa zachodniopomorskiego (570 zł). Stan ten wprawdzie utrzymuje się już czwarty rok z rzędu (od początku istnienia powiatów), jednak równocześnie powiaty tego województwa odnotowały nominalnie największy - obok

powiatów województwa świętokrzyskiego - spadek dochodów. W poszczególnych grupach dochodów występuje duże zróżnicowanie uzyskanych wyników. Najwyższe dochody własne uzyskały powiaty województwa wielkopolskiego (wzrost - podobnie jak w województwie śląskim - o 10 zł w stosunku do roku ubiegłego). W przypadku subwencji ogólnej trzeci rok z rzędu na czele utrzymuje się województwo warmińsko-mazurskie, natomiast najwyższe dochody z tytułu dotacji celowych uzyskały powiaty województwa zachodniopomorskiego. Z drugiej strony najniższe wskaźniki uzyskały powiaty województw: śląskiego (dochody ogółem, subwencja ogólna i dotacje celowe) i świętokrzyskiego (dochody własne).

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)



Podobnie jak w latach poprzednich również w 2002 roku poziom dochodów budżetowych powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca był bardzo zróżnicowany na obszarze całego kraju. W przypadku dochodów ogółem różnica pomiędzy kwotą minimalną a maksymalną przekracza 700 zł, co dowodzi, iż utrzymuje się duża rozpiętość stopnia zamożności powiatów i ich mieszkańców. Zjawisko to szczególnie widoczne jest na podstawie danych obrazujących minimalne i maksymalne dochody powiatów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych: wskaźnik tych dochodów *per capita* wynosił od 2 zł do 24 zł. Dysproporcje w przypadku dochodów własnych ogółem nie są natomiast aż tak wysokie: różnica pomiędzy dochodami minimalnymi a maksymalnymi przypadającymi na jednego mieszkańca wynosi 93 zł przy przeciętnych dochodach własnych wynoszących 50 zł.

Znacznie większa różnica ma miejsce w przypadku dotacji celowych, gdzie minimalna wartość wynosi zaledwie 25 zł, a maksymalna - aż 562 zł. Zjawisko to jest wynikiem indywidualnej specyfiki konkretnych powiatów: ich sytuacji finansowej, liczby ludności i szczególnych zapotrzebowań. Podobnie jak w roku ubiegłym ma miejsce bardzo duża zmienność inwestycyjnej części dotacji celowych: w niektórych powiatach na jednego mieszkańca nie przypadła ani jedna złotówka, a w innych wartość ta przekroczyła kwotę 370 złotych.

Odnośnie subwencji ogólnej, różnica w skrajnych wartościach przeciętnych pomiędzy poszczególnymi powiatami wyniosła w 2002 roku niespełna 303 zł, przy maksymalnej wartości subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowanej w wysokości 384 zł i średniej krajowej - 224 zł.

## **2.5.2. Wydatki**

### **Wykonanie planu wydatków**

Wykonanie budżetu powiatów w roku 2002 kształtowało się średnio na poziomie 98,2% wydatków planowanych. Jest to wynik o 0,4 punktu procentowego wyższy niż w roku 2001. W skali kraju nie odnotowano znaczących odchyłeń od średniego wykonania wydatków; w stosunku do planu wahało się ono w poszczególnych województwach od 97,4% do 98,7% (tabela 2.5.1.).

Na niższym poziomie, bo średnio w 91,6%, zrealizowano wydatki majątkowe, podobnie wydatki inwestycyjne wykonano w wysokości 91,8%. Realizacja wydatków bieżących wyniosła 98,9%, przy czym wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia i pochodne osiągnął najwyższy poziom wśród wskaźników wykonania wydatków. Najniższe wskaźniki, podobnie jak w roku poprzednim, zaobserwowano przy wydatkach na obsługę długu (84,9%) oraz wydatkach z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji (47,7%). Należy jednakże zauważyć, iż wykonanie ostatniego z wymienionych rodzajów wydatków znacząco zwiększyło się w stosunku do roku 2001, w którym wyniosło 20,1%.

Wykonanie pozostałych wydatków, do których zaliczyć można w szczególności pomoc finansową udzielaną innym jednostkom samorządu terytorialnego, odsetki i opłaty, ukształtowało się na poziomie 97,9%, tj. o 0,5 punktu procentowego wyżej niż w poprzednim roku budżetowym.

### **Dynamika i struktura wydatków**

W roku 2002 wystąpił spadek wydatków powiatów. Zmniejszenie dotyczyło zarówno wydatków majątkowych, jak i bieżących. Wydatki powiatów w skali kraju zrealizowano w wysokości 12 652 666 tys. zł, co stanowiło 92,2% wydatków roku 2001. Najbardziej znaczący spadek dotyczył wydatków majątkowych, których wykonanie w stosunku do roku poprzedniego wyniosło 81,8% (wydatki inwestycyjne 81,9%). Jest to wynik niepokojący, świadczący o istotnym zmniejszeniu w roku 2002 nakładów na infrastrukturę w powiatach. Niewątpliwie, zjawisko to jest w dużej mierze wynikiem zmniejszenia dochodów budżetowych powiatów, których wykonanie osiągnęło zaledwie 90,9% dochodów roku 2001.

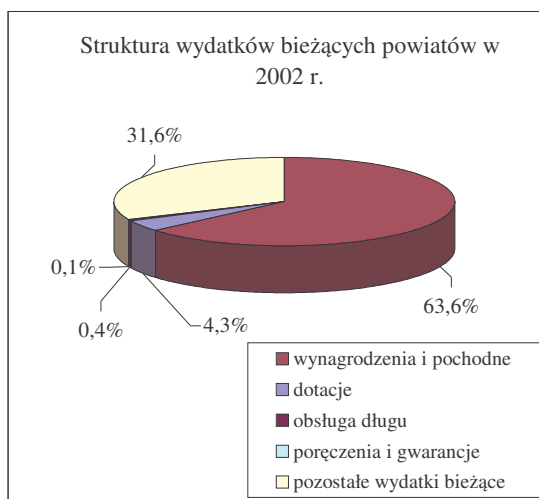
Dodatnią dynamikę odnotowano jedynie w przypadku trzech grup wydatków bieżących, z czego największy wzrost osiągnęły wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji, które wykonano w skali kraju na poziomie 449% wydatków z tego tytułu z roku 2001. Ponadto zwiększyły się również wydatki na obsługę długu (wskaźnik dynamiki wyniósł 169,9%) oraz nieznacznie wydatki z tytułu udzielonych dotacji (104,5%). Tak wysoki stopień wzrostu wydatków z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji wiąże się z trudną sytuacją finansową podmiotów, którym udzielono tego rodzaju wsparcia (w tym w szczególności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej). Wzrost wydatków na obsługę długu (podobnie jak

w roku poprzednim) był wynikiem konieczności spłaty zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Zwiększenie we wskazanych grupach wydatków bieżących nie wpłynęło jednakże na wzrost wydatków bieżących ogółem. W porównaniu do roku 2001 wykonanie wydatków bieżących spadło o 6,8%.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w 2002 r.

Rodzaj wydatków	2001	2002					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (4:3)	Dynamika w % (4:2)	Udział w ogólnej kwocie wydatków (w %)	Struktura podstawo- wych grup wydatków (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>13 726 025</b>	<b>12 881 230</b>	<b>12 652 666</b>	<b>98,2</b>	<b>92,2</b>	<b>100</b>	<b>x</b>
- majątkowe, w tym:	1 255 682	1 120 556	1 026 945	91,6	81,8	8,1	100
- inwestycyjne	1 245 545	1 110 498	1 019 751	91,8	81,9	8,1	99,3
- wydatki bieżące, z tego:	12 470 343	11 760 674	11 625 721	98,9	93,2	91,9	100
- wynagrodzenia i pochodne	7 683 387	7 426 763	7 399 616	99,7	96,3	58,5	63,6
- dotacje	473 710	502 990	495 193	98,4	104,5	3,9	4,3
- obsługa długu	26 584	53 216	45 170	84,9	169,9	0,4	0,4
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	2 286	21 532	10 260	47,7	448,8	0,1	0,1
- pozostałe wydatki	4 284 376	3 756 173	3 675 482	97,9	85,8	29,0	31,6

**Struktura wydatków** budżetowych powiatów nie zmieniła się znacząco w porównaniu do roku poprzedniego (tabela 2.5.3.). Nadal największy udział (91,9%) w ogólnej kwocie wydatków stanowiły wydatki bieżące. Wydatki majątkowe w strukturze wydatków ogółem kształtowały się na poziomie 8,1% (tj. o jeden punkt procentowy mniej niż w roku poprzednim).



Mimo znaczącego wzrostu dynamiki, wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji stanowiły zaledwie 0,1% ogólnej kwoty wydatków. Podobnie dwie pozostałe wielkości prezentujące tendencję wzrostową (obsługa długu oraz dotacje) nie zajmują znaczącego miejsca

w strukturze wydatków powiatów. Ich udział kształtował się na poziomie: 0,4% - wydatki na obsługę długu, 3,9% - dotacje.

Struktura grupy wydatków majątkowych w roku 2002 w niewielkim stopniu odbiega od stanu z roku ubiegłego. Wydatki inwestycyjne stanowiły 99,3% wydatków majątkowych. W wydatkach bieżących istotny udział miały wydatki na wynagrodzenia i pochodne (63,6%) oraz pozostałe wydatki (31,6%), do których zalicza się np. wydatki przeznaczone na zakup materiałów, wyposażenia i usług związanych z bieżącym funkcjonowaniem powiatowych jednostek organizacyjnych.

Udział wydatków majątkowych i bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2001 i 2002

Rodzaj wydatków	2001			2002		
	Udział (w %)	Udział wyższy od średniej		Udział (w %)	udział wyższy od średniej	
		liczba powiatów	odsetek powiatów		liczba powiatów	odsetek powiatów
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	100	x	x	100	x	x
-majątkowe, w tym:	9,1	101	32,9	8,1	111	35,4
-inwestycyjne	9,1	101	32,9	8,1	111	35,4
-bieżące, z tego:	90,9	206	67,1	91,9	199	64,6
-wynagrodzenia i pochodne	56,0	193	62,9	58,5	180	57,3

Analiza struktury wydatków budżetowych powiatów według **działów klasyfikacji budżetowej** obejmuje 9 działów, których udział w wydatkach budżetowych ogółem był największy. Pominięto działy, których udział wyniósł mniej niż 0,4%. Dwie trzecie wydatków budżetowych stanowią wydatki w działach: Oświata i wychowanie, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa oraz Opieka społeczna. Jest to stan niezmienny w stosunku do roku poprzedniego, w którym wydatki we wskazanych działach również osiągnęły najwyższy udział w strukturze wydatków budżetowych powiatów.

Wydatki budżetowe powiatów w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2002 r.

Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki ogółem		w tym: wydatki inwestycyjne	
	kwota (w tys. zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)	kwota (w tys. zł)	udział w wydatkach inwestycyjnych ogółem (w %)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, w tym:	12 652 666	100	1 019 751	100
Dział 010 - Rolnictwo i łowiectwo	102 504	0,8	2 499	0,2
Dział 600 - Transport i łączność	1 041 258	8,2	340 027	33,3
Dział 750 - Administracja publiczna	1 359 891	10,7	53 504	5,2
Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i p.poż.	2 277 783	18,0	45 602	4,5
Dział 801 - Oświata i wychowanie	3 905 747	30,9	201 648	19,9
Dział 851 - Ochrona zdrowia	634 413	5,0	294 794	28,9
Dział 853 - Opieka społeczna	2 163 054	17,1	38 833	3,8
Dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	881 761	7,0	15 464	1,5
Dział 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa	53 993	0,4	2 809	0,3

Najwyższe wydatki powiaty poniosły na zadania w dziale 801 - Oświata i wychowanie. Wydatki w tym dziale osiągnęły poziom 3 905 747 tys. zł, co stanowiło 30,9% wydatków ogółem. Na strukturę tego działu składają się wydatki z zakresu edukacji szkolnej, kształcenia i doskonalenia nauczycieli oraz inne wydatki ponoszone na cele oświatowe. Wydatki działu 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, stanowiące 18% wydatków ogółem, wykonano w wysokości 2 277 783 tys. zł. Trzecią pozycję wśród wydatków powiatów zajął dział 853 - Opieka społeczna (17,1% ogółu wydatkowanych środków).

Analizując wysokość wydatków inwestycyjnych w poszczególnych działach, można stwierdzić, że najwyższe wydatki inwestycyjne odnotowano w działach: Transport i łączność, Ochrona zdrowia oraz Oświata i wychowanie. Wydatki inwestycyjne w trzech wymienionych działach stanowią łącznie aż 82,1% całości wydatków inwestycyjnych powiatów. Warto podkreślić, iż wydatki inwestycyjne w dziale 851 - Ochrona zdrowia stanowią niemal połowę (46,5%) całości wydatków na ochronę zdrowia.

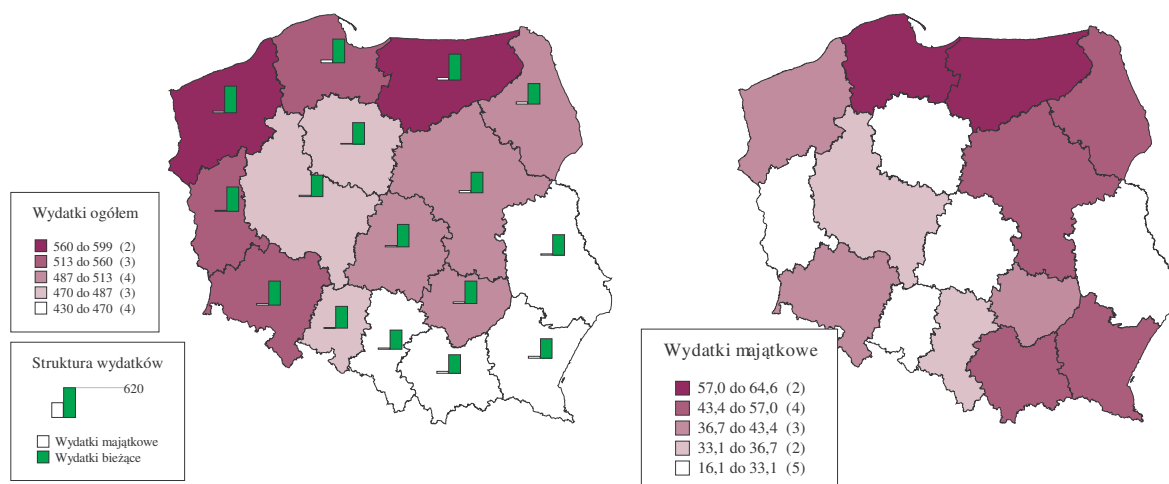
### Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2002 wyniosły 494 zł, to jest o 43 zł mniej niż w roku ubiegłym (**tabela 2.5.5.**). Wydatki bieżące *per capita* zmalały o 34 zł; w roku 2002 wyniosły 454 zł, podczas gdy w roku poprzednim 488 zł. Średnio wydatki bieżące powiatów poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 387 zł do 552 zł. W połowie powiatów wydatki te nie przekroczyły 478 zł. Minimalna wysokość wydatków bieżących w powiecie wyniosła 164 zł, natomiast maksymalna 815 zł. W strukturze wydatków bieżących wynagrodzenia i pochodne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmalały o 11 zł. Towarzyszył temu nieznaczny wzrost liczby powiatów (ze 193 w 2001 roku do 198 w roku 2002), w których wydatki te przekroczyły średnią wartość. Dotacje pozostały na niezmiennym w stosunku do roku 2001 poziomie 19 zł. Liczba powiatów znajdujących się powyżej średniej uległa zaledwie minimalnej modyfikacji (zmaląła o 2).

Wydatki budżetowe powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2001 i 2002

Rodzaj wydatków	2001			2002			Wydatki min. (w zł)	Wydatki max. (w zł)
	Wydatki na 1 mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego		Wydatki na 1 mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego			
		liczba powiatów	odsetek powiatów		liczba powiatów	odsetek powiatów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki ogółem, z tego:	537	178	58,0	494	189	60,2	178	913
- majątkowe, w tym:	49	100	32,6	40	116	36,9	0	378
- inwestycyjne	49	98	31,9	40	115	36,6	0	378
- bieżące, z tego:	488	189	61,6	454	192	61,1	164	815
- wynagrodzenia i pochodne	300	193	62,9	289	198	63,1	80	552
- dotacje	19	102	33,2	19	100	31,8	0	157

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)



Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmalały w 2002 r. o 9 zł i wyniosły średnio 40 zł. Podobny spadek odnotowano także w przypadku wydatków inwestycyjnych, których poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 40 zł. Średnio wydatki majątkowe powiatów poszczególnych województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 16 zł do 65 zł. Połowa powiatów wykonała wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kwocie większej niż 30 zł. Minimalne wydatki majątkowe powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie osiągnęły nawet poziomu jednej złotówki, a maksymalne wyniosły 378 zł. Znaczący spadek w stosunku do roku poprzedniego widoczny jest zwłaszcza w odniesieniu do wydatków maksymalnych, które osiągnęły wówczas wartość 846 zł. Zmniejszeniu średniej wielkości wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca towarzyszył wzrost liczby powiatów, których wydatki przekroczyły średnią. W porównaniu do roku 2001 jest to wzrost o 4,3 punktu procentowego.

### 2.5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania powiatów

#### Wyniki budżetów

Rok 2002 był kolejnym rokiem pogłębiania się zadłużenia powiatów. Ponownie zwiększyła się liczba budżetów zamykających się wynikiem ujemnym, co - z uwagi na ciągle znaczące uzależnienie dochodów powiatów od budżetu państwa - jest w dużej mierze związane ze stanem finansów państwa, jak również jest następstwem ogólnej sytuacji gospodarczej kraju. Coraz większa liczba budżetów zamykanych deficytem wynika z jednej strony z odważniejszej polityki finansowej samorządów powiatowych przejawiającej się w korzystaniu z przysługujących im instrumentów prawnych, a z drugiej strony jest podyktowana rosnącymi potrzebami wynikającymi z bieżącego funkcjonowania.

W przypadku 72 powiatów rok 2002 zamknął się nadwyżką, w łącznej kwocie 28 673 tys. zł. Widoczny spadek - o 13 812 tys. zł - w ciągu zaledwie jednego roku budżetowego jest naturalną konsekwencją zmniejszenia się o 22 liczby budżetów nadwyżkowych i to pomimo, iż ogólna liczba powiatów w kraju zwiększyła się. W efekcie tylko nieco ponad piąta część powiatów zamknęła swoje budżety dodatnim wynikiem, podczas gdy jeszcze w roku 2001 powiatów takich było przeszło 30%.

## Wyniki budżetów powiatów w latach 2001 i 2002

Wynik budżetu	2001				2002			
	Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (%)	Powiaty		Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów	Powiaty	
			liczba	udział w %			liczba	udział %
Nadwyżka	42 485	1,1	94	30,6	28 673	1,2	72	22,9
Deficyt	286 066	3,0	213	69,4	428 627	4,4	242	77,1

Deficytem budżetowym rok 2002 zamknęły aż 242 powiaty. W 2001 roku powiatów takich było o 29 mniej. Udział budżetów deficytowych w ogólnej liczbie budżetów powiatów wzrósł przy tym do 77,1%, podczas gdy rok wcześniej wynosił 69,4%.

W ślad za wskazaną zmianą wystąpiło znaczące, bo o 142 561 tys. zł, zwiększenie kwoty deficytu, osiągając w 2002 roku poziom 428 627 tys. zł. Powyższe oznacza zarazem wzrost łącznej kwoty deficytu o blisko 50%.

**Przychody powiatów**

Z analizy struktury przychodów i rozchodów powiatów wynika, iż w roku 2002 przychody wzrosły w stosunku do roku 2001 o 227 508 tys. zł, osiągając poziom 741 382 tys. zł. Skalę wzrostu przychodów ogółem najlepiej uwypukla odsetek tego zjawiska - zmiana wyniosła 44,3%.

## Przychody powiatów w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
Ogółem, z tego:	513 874	100	741 382	100
- kredyty i pożyczki	271 220	52,8	448 875	60,5
- spłaty pożyczek udzielonych	3 408	0,7	8 155	1,1
- nadwyżka z lat ubiegłych	105 371	20,5	95 715	12,9
- papiery wartościowe	8 000	1,5	15 364	2,1
- obligacje jednostek samorządowych	74 900	14,6	100 483	13,6
- prywatyzacja majątku	0	0,0	320	0,0
- inne źródła	50 653	9,9	72 470	9,8

W strukturze przychodów nadal dominowały kredyty i pożyczki osiągając poziom 60,5% (zwiększenie udziału o 7,7 punktu procentowego) i wzrastając o kwotę 177 655 tys. zł. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku papierów wartościowych - blisko dwukrotnie zwiększyła się kwota przychodów z tego tytułu, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału w przychodach ogółem (choć nie jest to ciągle udział znaczący).

Warto zwrócić uwagę, na istotny przyrost kwoty przychodów wynikających z emisji obligacji. W 2002 roku łączna kwota z tego tytułu wyniosła 100 483 tys. zł, podczas gdy w roku 2001 było to zaledwie 74 900 tys. zł. Z roku na rok ten sposób pozyskiwania przez samorządy powiatowe dodatkowych środków finansowych jest więc coraz powszechniejszy.

Natomiast spadek wielkości przychodów wystąpił w przypadku nadwyżki z lat ubiegłych. Odnotowano zarówno znaczne obniżenie kwotowe (o 9 656 tys. zł), jak i bardzo duży procentowy spadek udziału nadwyżki w strukturze przychodów (z 20,5% do zaledwie 12,9%). Powyższe jest skutkiem malejącej z roku na rok liczby budżetów powiatów zamykanych dodatnim wynikiem finansowym. Wobec rosnącego zadłużenia powiatów należy spodziewać się postępującej marginalizacji znaczenia przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych w przychodach ogółem.

### **Rozchody powiatów**

Rok 2002 był kolejnym rokiem wzrostu kwoty rozchodów powiatów, tym razem o ponad 60%, do poziomu 166 649 tys. zł. Na zaistniałą zmianę złożyły się przede wszystkim: ponowny zdecydowany wzrost rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek oraz pożyczek udzielonych, a także wystąpienie dostrzegalnych statystycznie kwot w zakresie pozycji: wykup papierów wartościowych i wykup obligacji samorządowych. Jednocześnie zmniejszyły się rozchody z tytułu lokat bankowych.

W trakcie roku 2002 na spłatę kredytów i pożyczek powiaty przeznaczyły kwotę 120 583 tys. zł, przy czym udział tej pozycji w strukturze rozchodów ogółem zmalał do 72,4% (o 10,7 punktu procentowego). Natomiast w przypadku pozycji pożyczki udzielone, nie tylko drugi rok z rzędu trzykrotnie wzrosła ich wartość, lecz również znacząco zwiększył się ich udział w rozchodach ogółem (z 10,9% do 18,6%).

Rozchody powiatów w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej w kwocie rozchodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)
Rozchody ogółem, z tego:	102 470	100,0	166 649	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	85 152	83,1	120 583	72,4
- pożyczki udzielone	11 168	10,9	31 066	18,6
- lokaty w bankach	4 278	4,2	3 658	2,2
- wykup papierów wartościowych	0	0,0	5 364	3,2
- wykup obligacji samorządowych	0	0,0	5 000	3,0
- inne cele	1 872	1,8	978	0,6

Kwoty przeznaczone na wykup papierów wartościowych i obligacji samorządowych nie były wprawdzie w 2002 roku duże, jednak wystąpiły w stopniu większym niż tylko symbolicznym osiągając po około 3% ogólnej kwoty rozchodów, podczas gdy w latach poprzednich pozycje te - z uwagi na wieloletni termin wykupu wyemitowanych wcześniej przez powiaty papierów wartościowych - nie występowały.

### **Zobowiązania powiatów**

Na szczególną uwagę zasługuje drastyczny wzrost kwoty zobowiązań powiatów. Ponieważ w ślad za przedmiotową zmianą sięgającą blisko 80%, nie nastąpiło zwiększenie dochodów, wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów osiągnął pułap 7,3%, wobec zaledwie 3,7% w roku 2001. W przypadku skrajnym wskazana relacja sięgnęła poziomu 54%.

W układzie województw wartości skrajne uzyskały powiaty województw: kujawsko - pomorskiego (3,1%) i warmińsko - mazurskiego (13,9%)<sup>40</sup>. Nominalnie kwota zobowiązań ogółem wyniosła 890 564 tys. zł (**tabela 2.5.7.**).

Największy udział we wskazanym wzroście odnotowano w przypadku zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (z kwoty 326 356 tys. zł w roku 2001 do 644 643 tys. zł w roku 2002). Zobowiązania te - większość z nich ma charakter zobowiązań długoterminowych - w relacji do dochodów uzyskały poziom 5,3%, podczas gdy rok wcześniej było to zaledwie 2,4%. Analogicznie zmieniły się zobowiązania z tytułu papierów wartościowych: z kwoty 102 800 tys. zł do kwoty 199 650 tys. zł (wskaźnik wzrósł tu dwukrotnie do poziomu 1,6%). Powyższe dane raz jeszcze potwierdzają tezę, iż powiaty coraz częściej zadłużają się w oparciu o inne niż kredyty i pożyczki sposoby pozyskiwania środków finansowych.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
Zobowiązania ogółem, z tego:	494 818	3,7	890 564	7,3
- papiery wartościowe	102 800	0,8	199 650	1,6
- kredyty i pożyczki	326 356	2,4	644 643	5,3
- przyjęte depozyty	5 916	0,0	2 660	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	59 746	0,4	43 611	0,4
- z tytułu dostaw i usług	33 844	0,3	12 971	0,1

W strukturze zobowiązań daje się zaobserwować spadek poziomu zobowiązań wymagalnych, zwłaszcza z tytułu dostaw i usług. Te ostatnie zmniejszyły się do poziomu 12 971 tys. zł, podczas gdy jeszcze w roku 2001 była to kwota 33 844 tys. zł.

Analiza zobowiązań powiatów z tytułu poręczeń i gwarancji, wskazuje, iż w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 roku udzielono poręczeń i gwarancji w wysokości 153 764 tys. zł, co oznacza blisko trzykrotny wzrost w stosunku do roku 2001. Na koniec roku 2002 łączna wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zamknęła się kwotą 173 125 tys. zł, w tym z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych za jednostki sektora finansów publicznych - 144 542 tys. zł, co stanowiło 83,5 %. Oznacza to, że mniej niż jedna piąta kwoty poręczeń została udzielona za podmioty spoza sektora finansów publicznych. Równocześnie 77,7% powstałych z tego tytułu zobowiązań, w łącznej kwocie 134 494 tys. zł, dotyczy poręczeń i gwarancji za jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, ich jednostki organizacyjne, fundusze celowe, instytucje kultury, a przede wszystkim nadzorowane przez powiaty samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

<sup>40</sup> Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 2.5.1.**

#### 2.5.4. Podsumowanie

1. Wykonanie budżetów powiatów ukształtowało się w 2002 roku na poziomie 99,6% planu w przypadku dochodów, a po stronie wydatków na poziomie 98,2% planu. Oznacza to, w obydwu przypadkach wzrost skuteczności powiatów w realizacji budżetu w stosunku do roku poprzedniego. Jednocześnie rok 2002 przyniósł istotny realny spadek zarówno dochodów (o 11,0%), jak i wydatków (o 9,7%). Wprawdzie podobnie jak w roku poprzednim miała miejsce zbieżna tendencja i skala wolumenu zmian zarówno dochodów, jak i wydatków, jednak po raz pierwszy - z uwagi na odnotowane spadki - zmiany te były dla powiatów niekorzystne. Ostatecznie dochody samorządów powiatowych wyniosły 12 252 713 tys. zł, natomiast wydatki zrealizowano w kwocie 12 652 666 tys. zł, przeznaczając - podobnie jak w roku 2001 - najwięcej środków na zadania z zakresu oświaty (30,9%), bezpieczeństwa publicznego (18,0%) i opieki społecznej (17,1%).
2. W strukturze dochodów ogółem widoczne jest zwiększenie udziału dochodów własnych, czemu towarzyszy zmniejszenie udziału dotacji celowych, przy prawie niezmiennym udziale subwencji ogólnej. Kolejny rok zwiększenia znaczenia dochodów własnych (poza dochodami z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych) jest nie tylko wynikiem spadku udziału dotacji celowych w dochodach ogółem, lecz wiąże się także z istotnym (o 15%) nominalnym wzrostem dochodów własnych powiatów i to wbrew ogólnej tendencji. Powiaty coraz lepiej generują te dochody własne, których wielkość zależy w dużej mierze od działań i inwencji samorządu w tym zakresie. Utrzymuje się przy tym uzależnienie większości dochodów powiatów od środków będących w gestii budżetu państwa, choć udział dotacji celowych i subwencji w dochodach ogółem spadł do 89,5%.
3. W strukturze wydatków ogółem odnotowano spadek o jeden punkt procentowy wydatków majątkowych (do poziomu 8,1%), co z uwagi na blisko stu procentowy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych oznacza zmniejszenie nakładów na inwestycje w powiatach. Przyczyna tego zjawiska tkwi w konieczności zapewnienia bieżącego funkcjonowania powiatów w sytuacji realnego zmniejszenia dochodów, co nastąpiło właśnie kosztem inwestycji i stanowi odwrócenie dotychczasowej tendencji wzrostu aktywności inwestycyjnej samorządów powiatowych. Wśród wydatków bieżących, największy wzrost osiągnęły wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji oraz wydatki na obsługę długu, co jest wynikiem odpowiednio trudnej sytuacji finansowej podmiotów, którym udzielono tego rodzaju wsparcia (w tym w szczególności zakładów opieki zdrowotnej) oraz konieczności spłaty zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Niemniej udział wskazanych grup wydatków bieżących w wydatkach ogółem nie jest znaczący.
4. Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmalały o 48 zł, co jest wynikiem ogólnego spadku poziomu dochodów budżetów powiatowych. Na tym ogólnie niekorzystnym tle szczególnie pozytywnie wyróżnia się odnotowany wzrost dochodów własnych per capita (o 6 zł).

5. *W stopniu nieco mniejszym niż dochody (bo o 43 zł) zmniejszyły się wydatki budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na wskazaną zmianę złożyły się: spadek wydatków bieżących o 34 zł i spadek wydatków majątkowych o 9 zł. Zróżnicowanie wydatków per capita w poszczególnych powiatach wykazujących wartości skrajne jest ciągle duże i zawiera się w przedziale od 178 zł do 913 zł, z czego wydatki na inwestycje wyniosły od 20 groszy do 378 zł.*
6. *Rok 2002 przyniósł wyraźny, bo o 32,5%, spadek kwoty nadwyżki z jaką samorzady powiatowe zakończyły rok budżetowy. Jednocześnie zaledwie jedna piąta powiatów zamknęła budżety wynikiem dodatnim. Liczba powiatów kończących rok budżetowy deficytem, wynoszącym ogółem 428 627 tys. zł (aż o połowę wyższym niż w roku 2001) wyniosła 242. Utrzymała się tendencja coraz częstszego i na większą skalę finansowania realizowanych zadań w oparciu o środki o charakterze zwrotnym. W efekcie radykalnie wzrosło zadłużenie powiatów, co pociągnęło za sobą wzrost rozchodów, zwłaszcza z tytułu spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek. W kolejnych latach na pogłębianie się tego zjawiska może dodatkowo wpłynąć zła sytuacja finansowa zakładów opieki zdrowotnej, dla których powiaty są organami założycielskimi. Trudności finansowe tych zakładów, w połączeniu z ustawowym obowiązkiem pokrycia przez organ założycielski ujemnego wyniku finansowego, mogą skutkować koniecznością dalszego zadłużania się powiatów.*

Rysunek 2.5.1 Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)

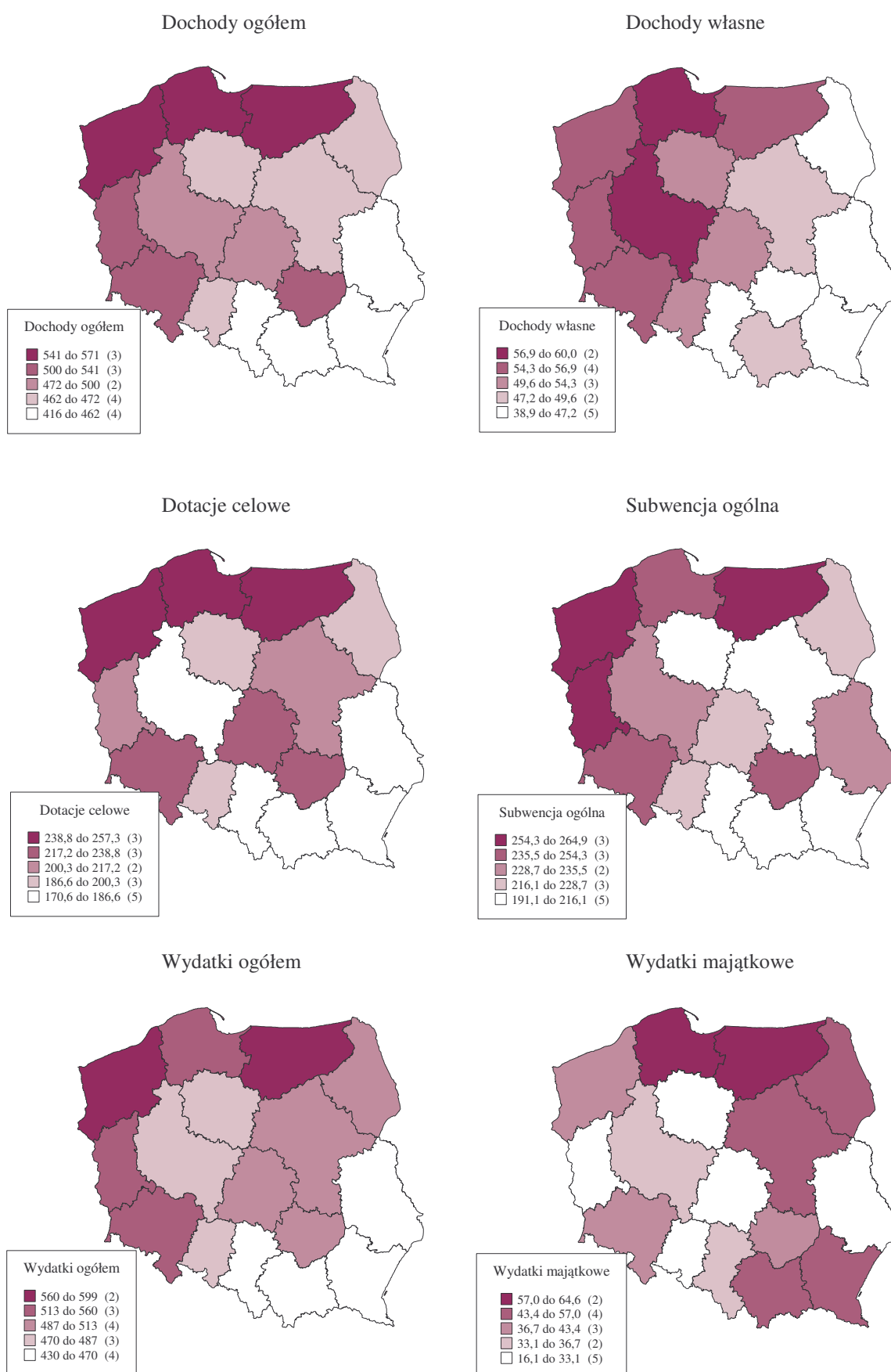


Tabela 2.5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów powiatów nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów powiatów deficytowych w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7	kwota (w tys. zł)	liczba powiatów	kwota (w tys. zł)	liczba powiatów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>12 299 637</b>	<b>12 252 713</b>	<b>99,6</b>	<b>12 881 230</b>	<b>12 652 666</b>	<b>98,2</b>	<b>-581 593</b>	<b>-399 954</b>	<b>28 673</b>	<b>72</b>	<b>428 627</b>	<b>242</b>	<b>1,2</b>	<b>4,4</b>
2	Dolnośląskie	1 061 407	1 049 578	98,9	1 116 537	1 089 637	97,6	-55 130	-40 059	4 357	6	44 416	20	2,0	5,3
3	Kujawsko-pomorskie	594 371	595 496	100,2	613 794	605 850	98,7	-19 423	-10 354	1 850	7	12 204	12	1,0	3,0
4	Lubelskie	773 359	768 067	99,3	795 304	783 019	98,5	-21 944	-14 952	346	3	15 298	17	0,4	2,3
5	Lubuskie	408 059	407 848	99,9	431 515	422 821	98,0	-23 457	-14 974	741	2	15 714	10	1,0	4,7
6	Łódzkie	836 711	836 539	100,0	876 264	862 848	98,5	-39 553	-26 309	3 783	7	30 092	14	1,8	4,8
7	Małopolskie	959 306	955 797	99,6	1 000 097	985 720	98,6	-40 791	-29 922	1 582	2	31 505	17	1,3	3,8
8	Mazowieckie	1 397 063	1 391 293	99,6	1 467 149	1 442 569	98,3	-70 086	-51 276	1 793	8	53 069	29	0,7	4,6
9	Opolskie	444 557	445 426	100,2	460 458	450 918	97,9	-15 901	-5 492	3 077	3	8 569	8	3,1	2,5
10	Podkarpackie	794 188	788 017	99,2	838 147	816 260	97,4	-43 959	-28 243	1 060	5	29 303	16	0,6	4,8
11	Podlaskie	378 235	376 873	99,6	399 201	389 689	97,6	-20 966	-12 815	75	2	12 890	12	0,3	3,7
12	Pomorskie	734 643	731 043	99,5	766 048	755 467	98,6	-31 405	-24 424	1 602	2	26 026	14	2,4	3,9
13	Śląskie	835 629	834 347	99,8	885 372	869 510	98,2	-49 743	-35 163	1 014	1	36 177	16	3,1	4,5
14	Świętokrzyskie	555 676	555 070	99,9	577 009	568 776	98,6	-21 333	-13 705	1 244	3	14 949	10	0,9	3,6
15	Warmińsko-mazurskie	657 629	650 285	98,9	713 669	697 689	97,8	-56 040	-47 404	119	1	47 523	18	0,2	8,0
16	Wielkopolskie	1 201 167	1 203 011	100,2	1 245 911	1 227 093	98,5	-44 743	-24 083	3 877	13	27 960	18	0,9	3,7
17	Zachodniopomorskie	667 635	664 023	99,5	694 755	684 801	98,6	-27 119	-20 778	2 155	7	22 932	11	1,0	5,1

Tabela 2.5.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów (2001 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	<b>POLSKA</b>	<b>90,9</b>	<b>89,0</b>	<b>115,0</b>	<b>97,4</b>	<b>92,2</b>	<b>85,2</b>	<b>92,2</b>	<b>90,3</b>	<b>93,2</b>	<b>81,8</b>	<b>81,9</b>
2	Dolnośląskie	89,4	87,5	121,1	94,5	92,8	81,2	90,9	89,0	92,4	75,8	75,9
3	Kujawsko-pomorskie	90,5	88,6	122,1	101,8	93,4	82,2	91,1	89,2	91,7	81,3	81,8
4	Lubelskie	91,3	89,4	113,7	96,0	91,9	86,9	92,1	90,2	92,6	86,2	86,6
5	Lubuskie	89,9	88,0	118,2	94,5	92,3	82,5	91,5	89,6	92,2	80,9	82,9
6	Łódzkie	90,7	88,8	119,2	99,3	90,9	85,8	92,1	90,2	95,0	63,1	63,0
7	Małopolskie	91,5	89,6	105,9	93,8	91,4	88,3	92,8	90,9	93,5	87,0	87,0
8	Mazowieckie	89,5	87,6	113,2	103,6	92,4	82,8	90,7	88,8	92,5	77,7	78,5
9	Opolskie	91,0	89,1	112,4	93,5	90,1	87,9	91,9	90,0	94,6	50,6	48,4
10	Podkarpackie	89,0	87,1	117,6	95,2	91,7	82,0	89,5	87,6	92,4	69,3	69,7
11	Podlaskie	89,5	87,6	112,5	101,0	90,9	84,2	93,0	91,1	94,3	83,1	83,7
12	Pomorskie	93,4	91,5	118,4	97,0	91,9	90,2	93,5	91,6	91,9	108,0	108,4
13	Śląskie	94,8	92,9	105,9	92,8	92,8	94,4	97,4	95,5	97,5	95,4	95,7
14	Świętokrzyskie	87,4	85,5	118,9	95,0	89,1	81,7	89,1	87,2	91,6	67,8	67,7
15	Warmińsko-mazurskie	92,5	90,6	114,4	100,5	94,0	87,1	97,2	95,3	94,3	136,4	138,1
16	Wielkopolskie	93,0	91,1	120,6	99,6	94,3	85,2	93,5	91,6	94,3	84,7	81,8
17	Zachodniopomorskie	89,1	87,2	109,9	97,5	92,1	83,1	89,0	87,1	90,5	71,7	71,7

\* wskaźnik inflacji 1,9%

Tabela 2.5.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2001 i 2002 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>8,3</b>	<b>10,5</b>	<b>45,6</b>	<b>42,7</b>	<b>46,1</b>	<b>46,8</b>	<b>9,1</b>	<b>8,1</b>	<b>9,1</b>	<b>8,1</b>	<b>90,9</b>	<b>91,9</b>	<b>56,0</b>	<b>58,5</b>
2	Dolnośląskie	8,0	10,8	48,7	44,3	43,3	44,9	9,2	7,6	9,1	7,6	90,8	92,4	56,3	58,8
3	Kujawsko-pomorskie	8,0	10,8	46,7	42,5	45,3	46,7	5,2	4,6	5,1	4,6	94,8	95,4	57,2	60,8
4	Lubelskie	7,1	8,9	42,6	40,5	50,3	50,6	7,6	7,1	7,5	7,0	92,4	92,9	58,5	58,9
5	Lubuskie	7,9	10,4	44,7	41,0	47,4	48,6	6,1	5,4	5,9	5,4	93,9	94,6	57,3	60,5
6	Łódzkie	8,0	10,5	47,2	44,6	44,8	44,9	9,2	6,3	9,2	6,3	90,8	93,7	58,9	62,4
7	Małopolskie	9,9	11,5	42,4	40,9	47,7	47,7	10,9	10,3	10,9	10,3	89,1	89,7	53,7	55,9
8	Mazowieckie	8,3	10,5	48,3	44,7	43,4	44,8	12,4	10,6	12,2	10,6	87,6	89,4	54,0	57,6
9	Opolskie	8,6	10,6	44,4	42,8	47,1	46,6	6,2	3,4	5,9	3,1	93,8	96,6	59,6	62,0
10	Podkarpackie	7,0	9,3	46,3	42,6	46,7	48,1	12,4	9,6	12,3	9,6	87,6	90,4	54,8	58,7
11	Podlaskie	7,3	9,2	45,0	42,4	47,7	48,5	11,9	10,6	11,8	10,6	88,1	89,4	54,0	55,7
12	Pomorskie	8,5	10,8	45,9	44,4	45,5	44,8	10,0	11,5	9,9	11,5	90,0	88,5	54,8	56,8
13	Śląskie	10,1	11,3	43,0	42,8	46,8	45,8	7,9	7,7	7,8	7,7	92,1	92,3	56,3	56,9
14	Świętokrzyskie	5,7	7,8	46,4	43,4	47,9	48,8	10,4	7,9	10,4	7,9	89,6	92,1	54,7	57,9
15	Warmińsko-mazurskie	7,9	9,8	45,5	42,8	46,7	47,5	6,8	9,5	6,7	9,5	93,2	90,5	57,4	57,2
16	Wielkopolskie	9,8	12,7	42,2	38,6	48,1	48,7	7,7	7,0	7,6	6,6	92,3	93,0	56,3	58,7
17	Zachodniopomorskie	8,0	9,9	48,4	45,1	43,6	45,0	7,7	6,2	7,7	6,2	92,3	93,8	54,7	59,1

Tabela 2.5.4. Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.				ogółem		w tym na inwestycje	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	<b>POLSKA</b>	<b>527</b>	<b>479</b>	<b>44</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>243</b>	<b>224</b>	<b>240</b>	<b>205</b>	<b>23</b>	<b>16</b>
2	Dolnośląskie	587	525	47	57	7	6	254	236	286	232	32	18
3	Kujawsko-pomorskie	512	462	41	50	5	5	232	216	239	196	11	8
4	Lubelskie	502	459	36	41	4	3	252	232	214	186	17	12
5	Lubuskie	582	524	46	54	5	5	276	254	261	215	13	5
6	Łódzkie	537	487	43	51	5	5	240	219	253	218	26	11
7	Małopolskie	456	418	45	48	6	5	218	199	193	171	24	19
8	Mazowieckie	526	470	43	49	7	7	228	211	254	210	39	25
9	Opolskie	513	468	44	50	6	5	241	218	228	200	15	4
10	Podkarpackie	492	437	35	41	4	4	230	210	228	187	30	19
11	Podlaskie	527	472	38	43	3	3	251	229	237	200	21	16
12	Pomorskie	581	541	50	59	5	5	265	243	267	240	26	33
13	Śląskie	441	417	45	47	8	8	206	191	190	179	13	13
14	Świętokrzyskie	572	500	33	39	4	4	274	244	266	217	46	24
15	Warmińsko-mazurskie	604	558	48	54	4	4	282	265	275	239	10	15
16	Wielkopolskie	510	474	50	60	6	6	245	231	215	183	8	4
17	Zachodniopomorskie	640	570	51	56	5	5	279	257	310	257	29	19

Tabela 2.5.5. Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	<b>POLSKA</b>	<b>537</b>	<b>494</b>	<b>49</b>	<b>40</b>	<b>49</b>	<b>40</b>	<b>488</b>	<b>454</b>	<b>300</b>	<b>289</b>	<b>19</b>	<b>19</b>
2	Dolnośląskie	599	545	55	42	55	42	544	503	337	320	16	19
3	Kujawsko-pomorskie	517	470	27	22	27	22	490	448	296	286	17	16
4	Lubelskie	507	468	38	33	38	33	469	434	297	275	12	24
5	Lubuskie	593	543	36	29	35	29	557	514	340	328	17	14
6	Łódzkie	545	503	50	32	50	32	495	471	321	314	13	13
7	Małopolskie	464	431	51	44	51	44	413	387	249	241	21	21
8	Mazowieckie	538	487	67	52	66	52	471	435	291	281	22	21
9	Opolskie	515	474	32	16	30	15	483	458	307	294	19	27
10	Podkarpackie	507	453	63	43	62	43	444	410	278	266	16	16
11	Podlaskie	524	488	62	52	62	52	462	436	283	272	13	12
12	Pomorskie	600	560	60	65	60	65	540	495	329	318	16	18
13	Śląskie	447	434	35	33	35	33	412	401	252	247	25	24
14	Świętokrzyskie	575	513	60	41	60	41	515	472	314	297	19	18
15	Warmińsko-mazurskie	617	599	42	57	41	57	575	542	354	343	18	19
16	Wielkopolskie	518	483	40	34	39	32	478	449	292	284	20	19
17	Zachodniopomorskie	661	588	51	37	51	37	610	552	361	348	27	23

Tabela 2.5.6. Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2002 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	<b>POLSKA</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
2	Dolnośląskie	110	113	114	105	114	117	110	104	111
3	Kujawsko-pomorskie	97	99	86	96	96	49	95	54	99
4	Lubelskie	96	81	64	104	91	75	95	82	96
5	Lubuskie	109	108	95	113	105	29	110	72	113
6	Łódzkie	102	102	99	98	106	67	102	79	104
7	Małopolskie	87	96	97	89	83	121	87	110	85
8	Mazowieckie	98	98	137	94	103	157	99	129	96
9	Opolskie	98	99	98	97	98	23	96	40	101
10	Podkarpackie	91	81	74	94	91	121	92	108	90
11	Podlaskie	98	86	64	102	98	99	99	129	96
12	Pomorskie	113	117	95	108	117	210	113	161	109
13	Śląskie	87	94	145	85	87	81	88	83	88
14	Świętokrzyskie	104	78	73	109	106	153	104	101	104
15	Warmińsko-mazurskie	117	109	80	118	117	93	121	142	119
16	Wielkopolskie	99	119	104	103	89	28	98	84	99
17	Zachodniopomorskie	119	112	91	115	126	122	119	91	121

Tabela 2.5.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>P O L S K A</b>	<b>890 564</b>	<b>7,3</b>	<b>199 650</b>	<b>1,6</b>	<b>644 643</b>	<b>5,3</b>	<b>598 722</b>	<b>4,9</b>	<b>2 660</b>	<b>0,0</b>	<b>43 611</b>	<b>0,4</b>	<b>12 971</b>	<b>0,1</b>
2	Dolnośląskie	104 790	10,0	38 500	3,7	63 696	6,1	63 144	6,0	0	0,0	2 594	0,2	1 799	0,2
3	Kujawsko-pomorskie	18 368	3,1	5 500	0,9	11 609	1,9	11 206	1,9	49	0,0	1 210	0,2	340	0,1
4	Lubelskie	28 404	3,7	9 500	1,2	18 436	2,4	10 360	1,3	0	0,0	469	0,1	325	0,0
5	Lubuskie	35 136	8,6	18 350	4,5	12 862	3,2	12 444	3,1	0	0,0	3 924	1,0	264	0,1
6	Łódzkie	61 091	7,3	8 000	1,0	52 720	6,3	47 369	5,7	65	0,0	306	0,0	162	0,0
7	Małopolskie	57 704	6,0	5 000	0,5	51 369	5,4	49 772	5,2	0	0,0	1 336	0,1	327	0,0
8	Mazowieckie	110 822	8,0	12 400	0,9	88 262	6,3	81 952	5,9	398	0,0	9 762	0,7	1 631	0,1
9	Opolskie	16 345	3,7	0	0,0	15 279	3,4	12 811	2,9	0	0,0	1 066	0,2	119	0,0
10	Podkarpackie	85 952	10,9	40 300	5,1	41 723	5,3	37 477	4,8	1 205	0,2	2 724	0,3	1 436	0,2
11	Podlaskie	13 905	3,7	0	0,0	13 832	3,7	13 832	3,7	0	0,0	73	0,0	30	0,0
12	Pomorskie	62 172	8,5	5 100	0,7	53 854	7,4	47 452	6,5	0	0,0	3 218	0,4	529	0,1
13	Śląskie	67 442	8,1	0	0,0	59 396	7,1	59 146	7,1	0	0,0	8 046	1,0	2 090	0,3
14	Świętokrzyskie	19 103	3,4	0	0,0	18 322	3,3	17 545	3,2	51	0,0	730	0,1	618	0,1
15	Warmińsko-mazurskie	90 420	13,9	19 400	3,0	69 022	10,6	65 153	10,0	876	0,1	1 122	0,2	522	0,1
16	Wielkopolskie	62 064	5,2	21 300	1,8	39 203	3,3	37 877	3,1	16	0,0	1 545	0,1	619	0,1
17	Zachodniopomorskie	56 846	8,6	16 300	2,5	35 058	5,3	31 182	4,7	0	0,0	5 488	0,8	2 159	0,3

## **2.6. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe**

Województwa samorządowe opracowywały swoje budżety na 2002 r w oparciu o ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002. Brak docelowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że w dalszym ciągu dochody województw, kształtowane na podstawie obowiązujących regulacji, pochodzą w przeważającej części z budżetu państwa. W tej sytuacji samorządy województw praktycznie pozbawione są możliwości samodzielnego ustalania swoich budżetów, bowiem to strona dochodowa warunkuje rozmiar wydatków na utrzymanie istniejących jednostek organizacyjnych województw oraz realizowanych przez nie zadań ustawowych. Przykładem uzależnienia budżetów województw od decyzji rządowych była konieczność dokonywania w ciągu roku zmian uchwalonych już budżetów w związku z ustaleniem w ustawie budżetowej na 2002 r. ostatecznych kwot subwencji ogólnej, kwot udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz dotacji celowych w kwotach odbiegających od pierwotnie ustalonych. Istotnym dla kształtowania się wielkości budżetów pozostało ujmowanie przeważającej części środków na realizację ustawowych zadań województw w rezerwach celowych budżetu państwa, rozdysponowywanych dopiero w trakcie roku budżetowego.

Porządkowy charakter zmian w ustawie o finansach publicznych i ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002 sprawił, że podobnie jak w roku poprzednim, nie miały one zasadniczego wpływu na wielkość budżetów województw. W ustawie o dochodach jst doprecyzowano sposób naliczania subwencji wyrównawczej dla województw. Wprowadzono również nowy zapis dotyczący zwrotu nadmiernie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej w związku z ustaleniem jej na podstawie nieprawdziwych danych wynikających ze sprawozdań. Przewidziano też możliwość otrzymywania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz osuwisk ziemnych.

Na wielkość budżetów w 2002 r. rzutowała, podobnie jak w roku poprzednim, nowelizacja ustawy Karta Nauczyciela wprowadzająca III etap podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli, zatrudnionych w szkołach, dla których organem założycielskim jest województwo samorządowe.

Nowym zadaniem było przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do sejmików województw w dniu 27 października 2002r. Działalność spółek wodnych przestała być dofinansowywana poprzez dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dla województw, co miało wpływ na wielkość dotacji ogółem. Przyczyną zmniejszenia dotacji celowej było ograniczenie wykazu osób uprawnionych do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>41</sup>.

Kolejny już rok budżetowy był bardzo trudny dla samorządu województw z uwagi na:

- niedoszacowanie środków w budżecie państwa niezbędnych na realizację przejętych zadań,
- zmiany w ciągu roku kwot subwencji i dotacji powodujące znaczny wzrost budżetów województw w porównaniu do pierwotnie uchwalanych, co utrudnia planowanie zadań.

### **2.6.1. Dochody**

### Wykonanie planu dochodów

Po stronie planu dochody województw samorządowych w 2002 r. osiągnęły kwotę 4 405 156 tys. zł, a ich wykonanie wynosiło 95,8%. Poziom wykonania dochodów zbliżony był do lat poprzednich. Kolejny już rok żadne z województw samorządowych nie wykonało planu dochodów w założonej wysokości. W porównaniu do roku poprzedniego dochody nominalnie zmalały o 8,3%, a realnie o 10,2%.

Wykonanie dochodów przez poszczególne województwa samorządowe w 2002 roku przedstawia **tabela 2.6.1.**, natomiast wykonanie dochodów z poszczególnych źródeł w kwotach zbiorczych, ich dynamikę i strukturę prezentuje poniższe zestawienie:

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w 2002 r.

Rodzaje dochodów	2001	2002			Dynamika wykonanych dochodów 4:2 (%)	Struktura dochodów 2002 r.
	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł	Wykonanie 4:3 (%)		
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem z tego:	4 599 534	4 405 165	4 218 269	95,8	91,7	100,0
- dochody własne	615 827	692 648	660 697	95,4	107,3	15,7
- dotacje celowe	2 401 469	2 202 351	2 047 305	93,0	85,3	48,5
- subwencje	1 582 237	1 510 166	1 510 267	100,0	95,5	35,8

Stopień realizacji dochodów ogółem wyniósł od 92,2% w podkarpackim do 99,9% w zachodniopomorskim. Wykonanie najważniejszych źródeł dochodów mieściło się w przedziale od 93,0% dla dotacji celowych do 100,0% dla subwencji, która była przekazywana z budżetu państwa terminowo i w pełnej wysokości. Przyczyną niewykonania dochodów było zmniejszenie wpływów: z przekazywanych dotacji celowych, z budżetu państwa, funduszy celowych, jak i w ramach zawartych porozumień zarówno z organami administracji rządowej, jak i jednostkami samorządu terytorialnego oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.

### Dynamika i struktura dochodów

Dynamika głównych źródeł dochodów województw samorządowych wskazuje na wzrost dochodów własnych i spadek dotacji i subwencji. Dynamikę dochodów województw w rozbiu na główne źródła dochodów obrazuje **tabela 2.6.2.**

Dochody ogółem, w porównaniu do 2001 roku, wzrosły jedynie w województwie wielkopolskim - nominalnie o 5,0% a realnie o 3,1%, natomiast w pozostałych województwach samorządowych nastąpił ich nominalny spadek od 24,2% (realnie 26,1%) w podlaskim do 0,2% (realnie 2,1%) w małopolskim.

W analizowanej grupie budżetów jednostek samorządu terytorialnego nastąpił wzrost **dochodów własnych** średnio o 3,3 punktu procentowego w stosunku do 2001 roku. Wzrost dochodów własnych odnotowano podobnie jak w roku ubiegłym w 11 województwach samorządowych (mieścił się w przedziale od 1,4% w łódzkim do 85,8% w lubuskim).

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r., Nr 175, poz. 1440).

W pozostałych 5 województwach dochody te zmalały w stosunku do poprzedniego roku od 5,5% w śląskim do 2,3% wielkopolskim.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw samorządowych były udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Średnio w kraju udziały te wzrosły o 1,5 punktu procentowego w stosunku do 2001 r., co daje ogólną kwotę 8 004 tys. zł, na którą złożyły się zwiększone o 9 842 tys. zł wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych oraz zmniejszone o 1 838 tys. zł wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wzrost dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w 8 województwach samorządowych, zawierał się on w granicach od 1,1% w lubuskim do 6,5% w mazowieckim. W podkarpackim dochody te ukształtowały się na poziomie roku poprzedniego. W pozostałych województwach zanotowano ich spadek, największy w województwie śląskim o 4,4%, a najmniejszy w lubelskim o 0,9%. Wzrost dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, który wystąpił we wszystkich województwach samorządowych związany był ze zwiększonymi wpływami z tej daniny do budżetu państwa.

**Struktura dochodów własnych** nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do lat poprzednich. Dochody uzyskane z majątku przejętego przez województwa samorządowe stanowiły średnio 0,9% dochodów ogółem. Uzyskiwano je ze sprzedaży nieruchomości będących w zasobach województw, np. mieszkań, gruntów oraz innych zbędnych nieruchomości, a także z najmu i dzierżawy składników majątkowych. Jednak udział tych dochodów własnych nadal był znikomy i wynosił od 0,1% w województwie śląskim do 2,4% w kujawsko-pomorskim. Pozostałe dochody stanowiły średnio 1,9% dochodów własnych, natomiast w poszczególnych województwach były one bardzo zróżnicowane i wahały się od 0,6% w świętokrzyskim do 9,4% w lubuskim. Pochodziły one głównie z opłat: za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi, za zezwolenia oraz zmiany zezwoleń na wykonywanie zarobkowych przewozów osób pojazdami samochodowymi, za koordynowanie rozkładów jazdy, z odsetek od środków finansowych na rachunkach bankowych, jak również z kar i grzywn od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nałożonych za nieterminowe wykonywanie umów, wpłat do budżetów województw dokonywanych przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz darowizn.

Dochody z **subwencji ogólnej**, w porównaniu do roku 2001 zmalały łącznie o 71 970 tys. zł (4,5%). Wzrost zanotowano jedynie w lubuskim - o 2,6% i mazowieckim - o 0,7%, natomiast w pozostałych województwach nastąpił ich spadek; największy - 11,3% w podlaskim, najmniejszy - 1,3% w śląskim. Udział dochodów pochodzących z subwencji w strukturze dochodów ogółem, w porównaniu do 2001 roku, uległ zwiększeniu o 1,4 punktu procentowego i wyniósł 35,8%. Na subwencję ogólną składają się poszczególne jej części, które w strukturze dochodów ogółem województw stanowiły odpowiednio: część drogowa - 20,1%, część oświatowa - 10,0%, część wyrównawcza - 5,8%. W poszczególnych województwach samorządowych subwencja ogólna stanowiła od 24,1% (śląskie) do 49,9% (zachodniopomorskie) dochodów ogółem.

Na wielkość subwencji ogólnej w województwach rzutowała jej część drogowa, np. w lubuskim część drogowa stanowiła 34,0% dochodów tej jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy w województwie śląskim subwencja ta stanowiła zaledwie 9,0% dochodów.

Udział części oświatowej subwencji w strukturze dochodów wzrósł o 0,2 punktu procentowego, kształtując się w granicach od 6,2% w świętokrzyskim do 13,4% w łódzkim i podkarpackim.

Sposób liczenia subwencji wyrównawczej sprawił, że województwo mazowieckie, jako jedyne nie otrzymało tej części subwencji, podobnie jak w roku 2001. W pozostałych województwach udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach ogółem był zróżnicowany i stanowił od 3,6% w śląskim do 9,8% w podlaskim.

Głównym źródłem dochodów województw samorządowych w 2001 roku były **dotacje celowe**. Średnio w kraju zmalały one w stosunku do 2001 roku o 14,7 punktu procentowego (354 164 tys. zł). Dotacje celowe wzrosły jedynie w województwie małopolskim - o 0,6% i wielkopolskim o - 12,6%. W pozostałych województwach nastąpił ich spadek, który wahał się od 38,8% w podlaskim do 1,2% w warmińsko-mazurskim. W strukturze dochodów budżetów poszczególnych województw dotacje celowe stanowiły od 38,6% w zachodniopomorskim do 61,8% w śląskim. W porównaniu do 2001 roku udział dotacji celowych w strukturze dochodów uległ niewielkiemu zmniejszeniu we wszystkich województwach samorządowych z wyjątkiem małopolskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

Wśród dotacji największy udział w strukturze dochodów miały dotacje na zadania własne - 22,2% (937 012 tys. zł), podczas gdy w 2001 r. stanowiły one 23,4% (1 074 650 tys. zł) ogółu dochodów. Połowa tych dotacji przeznaczana była na inwestycje, stanowiąc w strukturze dochodów ogółem województw 11,2%. Największy udział dotacji na inwestycje odnotowano w województwach świętokrzyskim - 25,9% i wielkopolskim - 24,0%, natomiast najmniejszy w podlaskim - 0,7% i lubuskim - 1,6%. Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań własnych przeznaczane były na: dofinansowanie programów aktywizacji obszarów wiejskich, realizację regionalnych programów restrukturyzacji w ochronie zdrowia, dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych, sfinansowanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli emerytów i rencistów, prace komisji egzaminacyjnych związane z awansem zawodowym nauczycieli. Województwa samorządowe otrzymały też dotacje celowe z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w ramach kontraktów wojewódzkich.

Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej stanowiły w dochodach ogółem województw samorządowych średnio w kraju 19,7% (832 059 tys. zł). W porównaniu do roku ubiegłego udział tych dotacji zmalał o 3,8 punktu procentowego. Dotacje te przeznaczane były na: zadania związane z budową i utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych podstawowych, dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych, przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do sejmików wojewódzkich, sfinansowanie staży podyplomowych lekarzy, pielęgniarek i położnych. Z tego rodzaju dotacji finansowane były zadania inwestycyjne związane z usuwaniem skutków powodzi oraz budowa i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych. W poszczególnych województwach udział tych dotacji był bardzo zróżnicowany i wynosił od 9,7% w śląskim do 31,6% w lubelskim przy średniej dla kraju 19,7%.

Województwa samorządowe otrzymywały z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań wspólnych. Wyniosły one 200 881 tys. zł i stanowiły 4,8% wszystkich dochodów. Otrzymane dotacje przeznaczano przede wszystkim

na inwestycje lub bieżącą działalność z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oświaty i zdrowia. Porozumienia o wspólnym prowadzeniu zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego podpisano we wszystkich województwach. Największy udział tych dotacji w dochodach wystąpił w województwie śląskim - 28,9% i były one w całości przeznaczone na inwestycje.

Dotacje celowe otrzymywane przez województwa samorządowe z funduszy celowych stanowiły 1,7% (72 282 tys. zł) ich dochodów ogółem. Dotacje z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone były na zadania związane z gospodarką wodną, budową zbiorników retencyjnych, zabezpieczeniem przeciwpowodziowym i przeciwerozwojnym rzek i cieków wodnych, jak również na zadania z zakresu edukacji ekologicznej oraz na termomodernizację budynków będących w posiadaniu samorządów województw. Dotacje te wystąpiły we wszystkich województwach, a udział ich w dochodach ukształtował się w przedziale od 0,1% w świętokrzyskim do 5,7% w małopolskim.

Województwa samorządowe otrzymały również dotacje na podstawie zawartych porozumień z organami administracji rządowej. W ramach porozumień realizowano zadania związane z mecenatem państwa w dziedzinie kultury i sztuki jak organizowanie wystaw, konkursów, festiwali, zakup muzealiów i nowości wydawniczych. Porozumienia zawarto na realizację między innymi projektu pilotażowego pod nazwą „Uspokojenie i organizacja ruchu w otoczeniu szkół” oraz projektu „Doskonalenie kadry jednostek pomocy społecznej województwa pracującej z osobami z zaburzeniami psychicznymi”.

Niskie wykonanie dochodów pochodzących z dotacji z budżetu państwa wynikało z ujęcia kwot nieprzekazanych dotacji w wykazie wydatków niewygasających budżetu państwa<sup>42</sup> z upływem roku 2002.

Województwa samorządowe otrzymały w 2002 roku **środki pomocowe** ze źródeł zagranicznych, które wykorzystano na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska, turystyki, opieki społecznej.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2001 i 2002 obrazuje **tabela 2.6.3.**

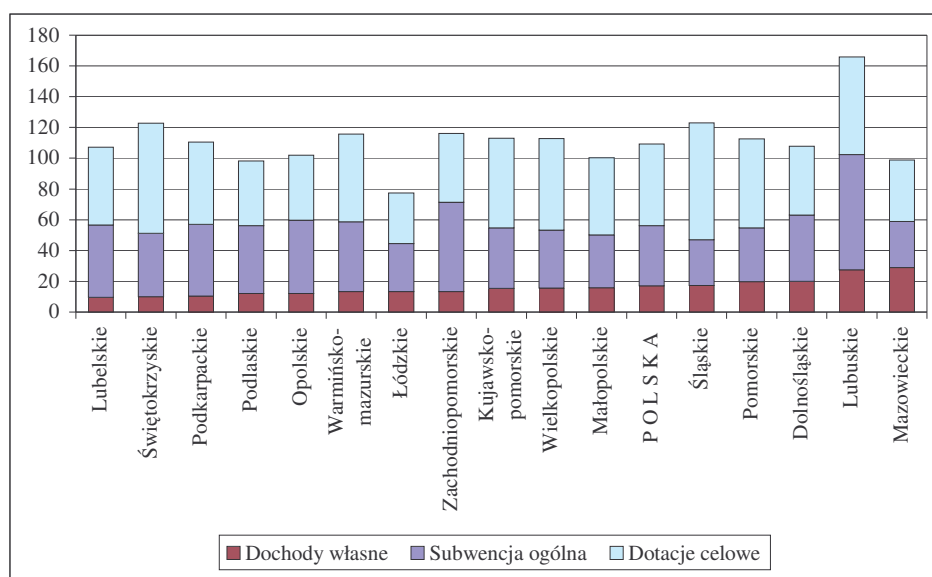
### ***Dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca***

**Dochody ogółem** uzyskane przez województwa samorządowe w 2002 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio w kraju 109 zł i były mniejsze od dochodów z roku ubiegłego o 10 zł. Poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwach samorządowych z poszczególnych źródeł dochodów był znacznie zróżnicowany, co obrazuje **tabela 2.6.4.**

Te same województwa samorządowe, co w latach poprzednich, osiągały skrajne wielkości omawianego wskaźnika: maksymalną - 166 zł - lubuskie, minimalną - 77 zł - łódzkie. Spadek dochodów jednostkowych nastąpił w 14 województwach, tylko w wielkopolskim odnotowano ich wzrost o 6 zł, a w małopolskim utrzymał się na ubiegłorocznym poziomie. Zróżnicowanie dochodów na jednego mieszkańca od początku istnienia województw samorządowych związane było z uzyskiwanymi wielkościami dotacji i subwencji.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 211, poz. 1796).

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)



Średnia kwota dochodów z **subwencji** ogólnej przypadających na jednego mieszkańca wahała się od 30 zł w mazowieckim i śląskim do 75 zł w lubuskim. Różnica pomiędzy najwyższym i najniższym wskaźnikiem w 2002 roku wyniosła 45 zł i była większa od dochodów z subwencji na jednego mieszkańca osiągniętych w 10 województwach. W 6 województwach wielkość omawianego wskaźnika ukształtowała się poniżej średniej krajowej wynoszącej 39 zł.

Dochody z **dotacji** przypadające na jednego mieszkańca były najbardziej zróżnicowane. Wielkości te w porównaniu do roku poprzedniego zmalały średnio o 9 zł. Przy średniej krajowej - 53 zł, najniższy wskaźnik osiągnęło województwo łódzkie - 33 zł, a najwyższe województwo śląskie - 76 zł. W porównaniu do 2001 roku tylko województwo wielkopolskie odnotowało wzrost dotacji *per capita* (o 6 zł), małopolskie uzyskało wynik roku poprzedniego, natomiast w pozostałych 14 województwach wskaźnik ten zmalał.

Dotacje celowe na inwestycje, przypadające na jednego mieszkańca ukształtowały się na poziomie 24 zł i były niższe od ubiegłego roku o 2 zł. Najmniejszy wskaźnik uzyskano w województwie podlaskim - 5 zł, gdzie nastąpił ich największy spadek (o 17 zł) a największy w województwie śląskim - 55 zł. Podobnie jak w roku poprzednim, w 4 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniej krajowej. W województwie kujawsko-pomorskim był na poziomie średnim krajowym, a w pozostałych poniżej.

Średnie dla kraju **dochody własne per capita**, w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosły o 1 zł i wyniosły 17 zł. Wzrost zanotowano w 9 województwach, w 3 ukształtowały się na poziomie roku ubiegłego, a w pozostałych 4 jednostkach zmalały. Najwyższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskało województwo mazowieckie - 29 zł, następnie pod względem wielkości omawianego wskaźnika było województwo lubuskie - 27 zł, natomiast najniższą wartość - 10 zł, osiągnęły województwa lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Udział dochodów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa przypadających na jednego mieszkańca ukształtował się na poziomie roku ubiegłego tj. 14 zł, przy skrajnych wartościach od 8 zł w województwie lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim do 26 zł w mazowieckim.

## 2.6.2. Wydatki

### Wykonanie planu wydatków

Wykonane w 2002 r. wydatki województw samorządowych wyniosły 4 340 436 tys. zł i stanowiły 94,4% uchwalonego planu **tabela 2.6.1**. Zmalały one o 8,3% w stosunku do roku ubiegłego, co daje kwotę 396 619 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich, nie odnotowano w żadnym województwie przekroczenia zaplanowanych wydatków, zarówno w kwotach zbiorczych jak i w rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Wielkość wydatków uzależniona jest wprost od wielkości zgromadzonych przez daną jednostkę dochodów i przychodów. Wykonanie poszczególnych rodzajów wydatków w 2002 r. w stosunku do planu, dynamikę oraz strukturę wydatków województw w kwotach zbiorczych obrazuje poniższe zestawienie:

Rodzaje wydatków	2001	2002		Wykonanie 4:3 (%)	Dynamika wykonanych wydatków 4:2 (%)	Struktura wydatków 2002 r. w %
	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem z tego:	4 737 055	4 596 208	4 340 436	94,4	91,6	100,0
- majątkowe w tym:	1 328 490	1 413 417	1 261 625	89,3	95,0	29,1
- inwestycyjne	1 317 849	1 397 208	1 245 985	89,2	94,5	28,7
- bieżące z tego:	3 408 565	3 182 791	3 078 811	96,7	90,3	70,9
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	784 841	795 071	780 751	98,2	99,5	18,0
- dotacje	1 499 033	1 354 871	1 337 547	98,7	89,2	30,8
- wydatki na obsługę długu	19 534	28 609	24 341	85,1	124,6	0,6
- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	0	3 914	2 115	54,0	-	0,0
- pozostałe wydatki	1 105 158	1 000 326	934 057	93,4	84,5	21,5

### Dynamika i struktura wydatków

Województwa samorządowe podobnie jak pozostałe jst do **wydatków majątkowych** zaliczały wydatki ponoszone: na inwestycje oraz zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne udzielane dla jednostek oraz wydatki kapitałowe. Ogółem wydatki te w 2002 r. wyniosły 1 261 625 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego zmalały o 5,0%. Jedną z przyczyn tego spadku było zmniejszenie dotacji celowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, otrzymanych z budżetu państwa w ramach kontraktów wojewódzkich. Wzrost wydatków majątkowych wystąpił w 6 województwach i wyniósł on od 2,6% w opolskim do 51,9% w łódzkim. W pozostałych 10 województwach wydatki majątkowe zmalały w stosunku do roku ubiegłego, najwięcej (o 32,5%) w zachodniopomorskim, najmniej (o 0,2%) w pomorskim. Wydatki te stanowiły średnio 29,1% wszystkich wydatków województw. W poszczególnych regionach udział tych wydatków wahał się od 14,0% w zachodniopomorskim do 47,8% w śląskim. Na wydatkach majątkowych w województwie śląskim zaważyły kontynuowane inwestycje wieloletnie, między innymi budowa trasy średnicowej Katowice-Gliwice, budowa szpitala wojewódzkiego w Rybniku, modernizacja Stadionu Śląskiego i przebudowa tram-

wajowej infrastruktury w aglomeracji katowickiej. W 2002 roku nastąpił wzrost udziałów wydatków majątkowych w strukturze wydatków o 1,1 punktu procentowego, jednak wartościowo nastąpił ich spadek o 66 865 tys. zł. Zmniejszanie nakładów na finansowanie wydatków majątkowych jest zjawiskiem negatywnym, gdyż świadczy o malejących możliwościach rozwoju województw.

W 7 województwach wystąpiły wydatki kapitałowe na łączną kwotę 15 641 tys. zł. Dotyczyły one między innymi objęcia udziałów w regionalnych funduszach poręczeń kredytowych.

Na **wydatki bieżące** województw samorządowych składały się wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane przez samorząd, wydatki związane z obsługą długu publicznego, z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem województw oraz jednostek im podległych. Wydatki bieżące w 2002 r. wyniosły 3 078 811 tys. zł i zmalały w stosunku do roku ubiegłego o 329 754 tys. zł, to jest o 9,7% .

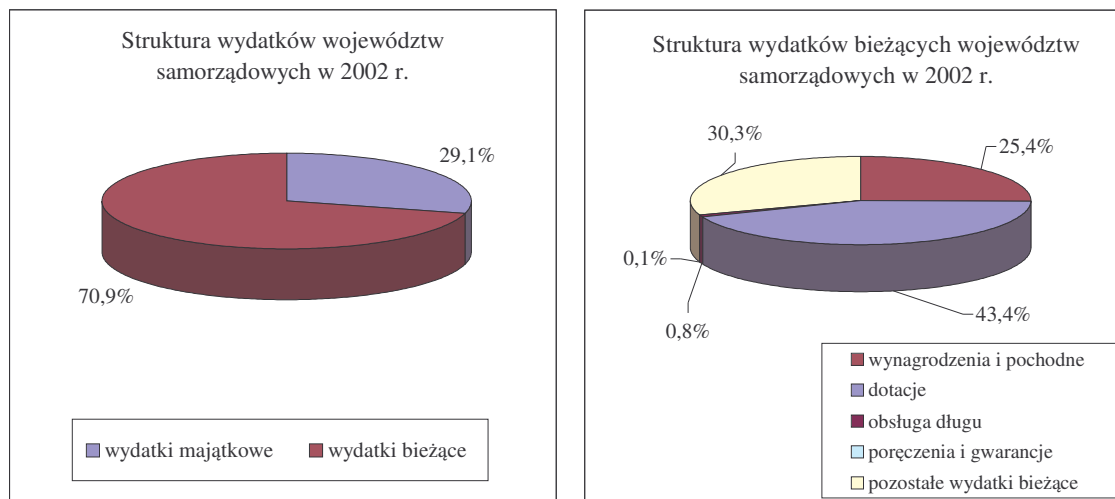
W strukturze wydatków ogółem województw samorządowych, wydatki bieżące stanowiły średnio 70,9%, natomiast w poszczególnych województwach udział zawierał się w granicach od 52,2% w śląskim do 86,0 % w zachodniopomorskim. Wydatki bieżące w województwach od początku ich funkcjonowania mają dominującą pozycję w budżecie. Kolejny już raz najmniejszy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wystąpił w województwie śląskim. Województwa, w których wydatki bieżące nie przekroczyły średniej krajowej to: małopolskie (63,3%), wielkopolskie (67,1%), lubuskie (67,5%) oraz świętokrzyskie (68,3%). Największy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem odnotowano w województwie zachodniopomorskim (86,0%). Utrwalone relacje wydatków majątkowych do bieżących są w województwach niekorzystne, gdyż znaczna przewaga tych ostatnich powoduje stagnację a nawet hamowanie rozwoju regionu.

W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w roku ubiegłym, dominującą pozycję miały przekazane dotacje - 30,8% i pozostałe wydatki - 21,5%. Dotacje przeznaczone były dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych jak i spoza niego, wykonujących między innymi zadania z zakresu przewozów pasażerskich, upowszechniania kultury, służby zdrowia i pomocy społecznej. Udział dotacji w wydatkach wahał się od 15,2% w świętokrzyskim do 37,3% w wielkopolskim. Pozostałe wydatki stanowiły w strukturze wydatków poszczególnych województw od 11,7% w śląskim do 38,4% w świętokrzyskim.

Udział w strukturze wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniósł 18,0% i wzrósł o 1,4 punktu procentowego w porównaniu do 2001 r., mimo wprowadzenia zamrożenia płac w sferze budżetowej. Jedną z przyczyn tego wzrostu była realizacja III etapu reformy systemu wynagradzania nauczycieli. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły około 1/5 wszystkich wydatków.

Wydatki na obsługę długu stanowiły średnio w kraju 0,6% wszystkich wydatków i wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 0,1 punktu procentowego. Wzrost ten spowodowany był wydatkami poniesionymi na zapłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz kosztami wyemitowania obligacji. W lubuskim, podlaskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim wydatki tego rodzaju nie wystąpiły w strukturze, a w pozostałych ukształtowały się na poziomie od 0,2% w śląskim i podkarpackim do 1,6% w łódzkim.

Wydatki na poręczenia i gwarancje wystąpiły tylko w województwie dolnośląskim i stanowiły 0,7% ponoszonych wydatków. Udzielone poręczenie dotyczyło kredytu bankowego zaciągniętego przez Zakład Pielęgnacyjno-Opiekuńczy w likwidacji w Legnicy.



### Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Wydatki wg działów klasyfikacji budżetowej wskazują główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe. Strukturę działową wydatków ogółem w latach 2001- 2002 obrazuje poniższe zestawienie:

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem w 2001 r. (%)	Struktura wydatków ogółem w 2002 r. (%)
Wydatki ogółem, w tym:	100,0	100,0
Dz. 010 - Rolnictwo i łowiectwo	9,3	10,7
Dz. 600 - Transport i łączność	38,8	39,1
Dz. 801 - Oświata i wychowanie	10,5	11,1
Dz. 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza		
Dz. 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	13,8	14,5
Dz. 851 - Ochrona zdrowia	15,0	10,9
Dz. 750 - Administracja publiczna	5,6	6,5
Pozostałe działy	7,0	7,2

Największe wydatki - 39,1% ogólnej kwoty, podobnie jak w ubiegłym roku, województwa ponosiły na transport i łączność. Kwotowo wydatki te, w porównaniu do 2001r., uległy zmniejszeniu ogółem o 138 867 tys. zł. Ze środków zaplanowanych w tym dziale finansowano zimowe utrzymanie dróg, organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Województwa przeznaczały również znaczne środki na budowę, modernizację dróg, skrzyżowań, mostów i obiektów kubatury-

wych, a także na zakup sprzętu. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem mieścił się w przedziale od 29,8% w łódzkim do 53,9% w lubuskim.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego były drugą co do wielkości grupą i stanowiły średnio 14,5% ogółu wydatków. Przeznaczone były na: prowadzenie działalności statutowej samorządowych instytucji kultury, działalność objętą mecenatem państwa w ramach pozyskanych dotacji z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz finansowanie przejętych inwestycji centralnych w ramach kontraktów wojewódzkich. W poszczególnych województwach wyniosły one od 9,1% (świętokrzyskie) do 24,3% (łódzkie) ogółu wydatków. Środki przeznaczano na inwestycje, między innymi na rozbudowę Filharmonii Dolnośląskiej w Jeleniej Górze, modernizację Opery Dolnośląskiej i Państwowego Teatru Wybrzeże.

Wydatki na oświatę stanowiły średnio 11,1% wydatków województw, ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 6,4% w świętokrzyskim do 14,3% w łódzkim. Istotną pozycję w tych wydatkach stanowiły wynagrodzenia nauczycieli.

Na ochronę zdrowia przeznaczano średnio 10,9% wydatków ogółem, najmniej w lubuskim - 4,0%, a najwięcej w świętokrzyskim - 25%. Większość środków w tym dziale związana była z refundowaniem wynagrodzeń osobom odbywającym staże i specjalizacje medyczne w placówkach służby zdrowia, a także inwestycjami. W ramach posiadanych środków województwa kontynuowały budowy przejętych szpitali oraz ich wyposażenie w sprzęt medyczny. Realizowane były również programy restrukturyzacyjne służby zdrowia oraz tworzenie zintegrowanego systemu ratownictwa medycznego.

Wydatki poniesione w dziale Rolnictwo i łowiectwo stanowiły 10,7% wszystkich wydatków. Środki przeznaczane były na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych. Wydatki ukierunkowane były również na regulację cieków wodnych, remonty zbiorników wodnych, stacji pomp odwadniających i nawadniających, odbudowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych. W województwach, przez które przeszła powódź, pozyskano środki finansowe zarówno z budżetu państwa jak i funduszy celowych, które przeznaczono na usuwanie szkód powodziowych. Wydatki w komentowanym dziale stanowiły w strukturze od 3,5% w województwie śląskim do 16,7% w lubuskim.

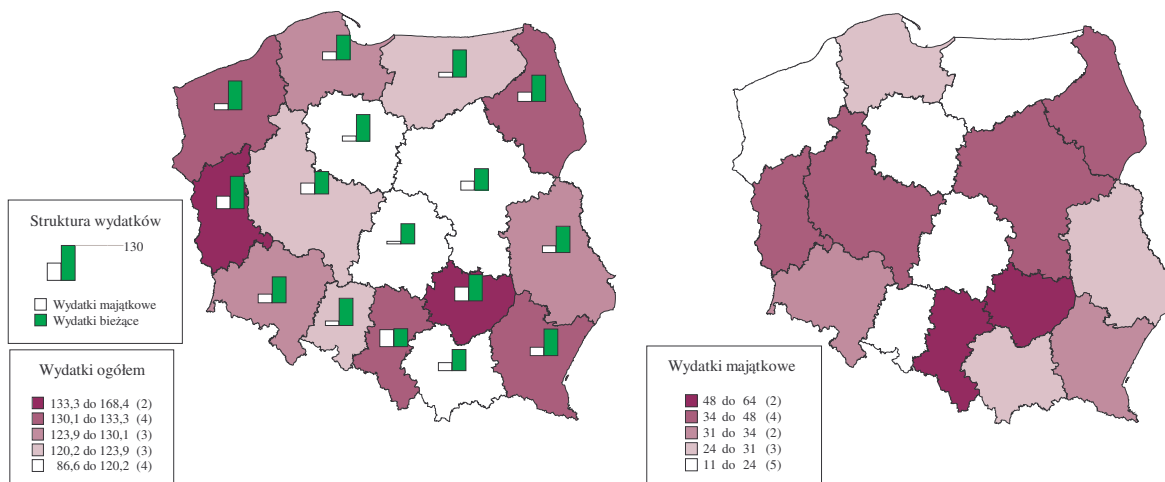
Wydatki na administrację publiczną stanowiły średnio 6,5% ogółu wydatków województw samorządowych. W poszczególnych regionach stanowiły one od 4,1% (w śląskim) do 10,4% (w opolskim i podlaskim) ogółu wydatków. Środki te przeznaczono na bieżące funkcjonowanie administracji samorządowej oraz inne cele, które ze względu na ich charakter zaliczyć można do wydatków administracyjnych.

Wydatki w pozostałych działach klasyfikacji budżetowej stanowiły marginalną pozycję w budżetach województw, wahały się od 0,1% w dziale turystyka do 1,5% w opiece społecznej.

### **Wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca**

Wielkość wydatków budżetowych przypadających na jednego mieszkańca jest najbardziej obiektywnym kryterium oceny sprawności władz samorządowych w zakresie realizacji zadań, do wykonywania których jednostki samorządu terytorialnego zostały powołane. Kwoty wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach obrazuje **tabela 2.6.5.**

Wydatki ogółem i majątkowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. (w zł)



Średnia wielkość tego wskaźnika wyniosła dla kraju 112 zł i zmalała w stosunku do roku ubiegłego o 11 zł. W 5 województwach wskaźnik ten plasował się poniżej średniego dla kraju przy najniższym (podobnie jak rok temu) w województwie łódzkim - 85 zł a największym w lubuskim - 168 zł. W stosunku do roku ubiegłego kwota wydatków ogółem na mieszkańca zmalała w 14 województwach, w lubuskim ukształtowała się na ubiegłorocznym poziomie, natomiast w małopolskim wzrosła o 4 zł.

Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio dla kraju 33 zł i były niższe o 1 zł w stosunku do 2001 roku. W 11 województwach wskaźnik ten ukształtował się poniżej wielkości średniej. W 5 województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim, opolskim, wielkopolskim wydatki na inwestycje w przeliczeniu na mieszkańca były niższe niż wydatki majątkowe *per capita*. Związane było to z wykonaniem wydatków kapitałowych na zakup papierów wartościowych oraz wniesieniem udziałów do nowo tworzonych spółek. W pozostałych 11 województwach wydatki majątkowe na jednego mieszkańca były tożsame z wydatkami inwestycyjnymi. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 16 zł w łódzkim i zachodniopomorskim do 60 zł w śląskim. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił spadek wartości omawianego wskaźnika w 9 województwach (największy o 13 zł w świętokrzyskim), w pomorskim ukształtował się na poziomie 2001 roku, natomiast w 6 regionach wzrósł (najwięcej w małopolskim - o 11 zł). Wzrost wydatków majątkowych *per capita* świadczy o ukierunkowywaniu przez władze samorządowe wydatków na cele prorozwojowe.

Najwięcej wydatków bieżących na jednego mieszkańca przypadało, podobnie jak w roku ubiegłym, w województwie lubuskim - 113 zł, a najmniej w województwie śląskim - 65 zł, przy średnim wskaźniku dla kraju - 80 zł. Wskaźnik ten w porównaniu do roku ubiegłego zmalał o 8 zł. Podobnie jak rok temu, w 5 województwach samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się poniżej średniego wskaźnika.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, tak jak w ubiegłym roku, wyniosły średnio 20 zł na mieszkańca, osiągając największą wartość w województwie lubuskim - 28 zł, i najmniejszą w małopolskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim - 17 zł. W 8 województwach wynagrodzenia z pochodnymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca były większe od średniej krajowej. Wydatki na dotacje średnio wyniosły 35 zł na mieszkańca w kraju.

### 2.6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania województw samorządowych

#### Wyniki budżetów

Rok budżetowy 2002 województwa zamknęły ujemnym wynikiem finansowym w kwocie 122 166 tys. zł, która w relacji do wykonanych dochodów wyniosła 2,9%. W porównaniu do 2001 roku ogólna kwota deficytu była niższa o 15 356 tys. zł. Deficyt, który wystąpił w 12 województwach samorządowych wyniósł 132 916 tys. zł. Nadwyżkę budżetową w łącznej wysokości 10 750 tys. zł uzyskały 4 województwa, była ona niższa niż w roku poprzednim o 6 360 tys. zł. Deficyt budżetowy znalazł pokrycie w zaciągniętych kredytach i pożyczkach, emisji papierów wartościowych, nadwyżkach budżetowych oraz wolnych środkach pochodzących z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Przy uchwalaniu budżetów wszystkie województwa zaplanowały deficyt budżetowy. Wykonanie dochodów i wydatków w 2002 r. spowodowało niższy od planowanego (o 68 877 tys. zł) deficyt budżetowy województw.

#### Przychody i rozchody

Województwa planowały w 2002 roku przychody w kwocie 257 875 tys. zł, i wykonały je w 96,7%. Przychody pochodziły przede wszystkim z kredytów i pożyczek - 129 342 tys. zł oraz obligacji - 55 300 tys. zł. Te dwa źródła stanowiły 74,1% wszystkich przychodów. Przychody pochodzące z kredytów i pożyczek wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 17 626 tys. zł. W 2002 roku województwo małopolskie i podlaskie wyemitowały papiery wartościowe, a województwo lubelskie wyemitowało dodatkowe obligacje na 7 000 tys. zł. Nadwyżka budżetowa oraz wolne środki<sup>43</sup> wyniosły na koniec roku 60 417 tys. zł, a spłaty pożyczek udzielonych przez województwa zamknęły się kwotą 4 278 tys. zł i stanowiły w strukturze przychodów 1,7%.

W 2002 roku województwa samorządowe w ramach rozchodów spłaciły zaciągnięte kredyty i pożyczki w wysokości 45 739 tys. zł (96,1% przyjętego planu). Spłaty te w strukturze rozchodów stanowiły 73,3%, ich kwota w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 79%. Województwa samorządowe udzieliły pożyczek na sumę 16 625 tys. zł, co oznacza wzrost o 51% w stosunku do roku ubiegłego. Udział tych pożyczek w strukturze rozchodów wyniósł 26,7%. Pożyczki udzielane były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia, dla których organem prowadzącym jest województwo samorządowe.

#### Zobowiązania

Podobnie jak w roku poprzednim na koniec 2002 r. wszystkie województwa samorządowe posiadały zobowiązania w łącznej kwocie 433 583 tys. zł. Stanowiły one 10,3% w relacji do zrealizowanych dochodów i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 3,9 punktu procentowego. W ogólnej kwocie zadłużenia, zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, które są źródłem finansowania deficytu budżetowego, stanowiły 94,7%. Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2002 roku obrazuje **tabela 2.6.6**. Zobowiązania wymagalne wystąpiły we wszystkich województwach

<sup>43</sup> Wolne środki - nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek lat ubiegłych - art. 112 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

na łączną kwotę 23 026 tys. zł. W województwach podkarpackim i świętokrzyskim wielkość zobowiązań wymagalnych była minimalna w stosunku do wykonanych dochodów. Najwięcej zobowiązań wymagalnych (3,4% uzyskanych dochodów), podobnie jak w roku poprzednim, posiadało województwo lubuskie.

Województwa lubelskie, małopolskie i podlaskie na pokrycie niedoboru budżetowego wyemitowały obligacje w łącznej kwocie 55 300 tys. zł. Województwa zaciągnęły kredyty i pożyczki w wysokości 285 856 tys. zł. Zadłużenie długoterminowe stanowiło 61,7 % ogólnej kwoty zobowiązań województw i wzrosło do roku ubiegłego o 2,9 punktu procentowego.

#### **2.6.4. Podsumowanie**

- 1. Województwa samorządowe wykonały dochody ogółem w kwocie 4 218 269 tys. zł, to jest w 95,8 % planu po zmianach. W 2002 r. nastąpił realny spadek dochodów ogółem o 10,2%. W porównaniu do roku 2001 zmniejszył się w dochodach ogółem udział środków z budżetu państwa transferowanych do kas województw o 2,3 punktu procentowego. Subwencje i dotacje stanowiły 84,3% dochodów województw. Udział dochodów własnych wzrósł z 13,3% w 2001 r. do 15,7% - głównym ich źródłem były udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, na których wysokość samorząd województwa ma bardzo ograniczony wpływ. Spadek wielkości subwencji o 4,5% i dotacji o 14,7%, przy niezmnieszonej liczbie zadań, oznacza trudności przy ich wykonywaniu.*
- 2. Wydatki ogółem województwa samorządowe wykonały w kwocie 4 340 436 tys. zł, co stanowiło 94,4% planu po zmianach. Realny spadek wydatków ogółem wyniósł 10,3%. Nadal w strukturze wydatków dominują wydatki bieżące - 70,9%. Udział wydatków majątkowych wzrósł o 1,1 punktu procentowego, jednak kwotowo nastąpił ich spadek o 66 865 tys. zł.*
- 3. W województwach samorządowych najwięcej środków przeznaczono na zadania związane z transportem i łącznością - 39,1% ogółu wydatków, następnie na kulturę i sztukę - 14,5% oraz oświatę - 11,1%. W 2002 roku kierunki wydatkowania środków przez województwa nie uległy zmianie, za wyjątkiem finansowania ochrony zdrowia, gdzie nastąpił spadek wydatków o 4,1 punktu procentowego.*
- 4. Najwyższe dochody na jednego mieszkańca, tak jak w poprzednich latach funkcjonowania województw samorządowych, uzyskało województwo lubuskie - 166 zł, najniższe województwo łódzkie - 77 zł. Relacje te są podobne w odniesieniu do wysokości wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca, i tak w województwie lubuskim było to 168 zł, a w łódzkim 85 zł. W przypadku wydatków majątkowych per capita, wartości skrajne odnotowano w województwie śląskim - 60 zł oraz w łódzkim i zachodniopomorskim - 16 zł.*
- 5. Nadwyżkę budżetową w ogólnej kwocie 10 750 tys. zł wypracowały 4 województwa samorządowe. Budżety pozostałych województw zamknęły się deficytem w kwocie 132 916 tys. zł, który osiągnął 4,4% w relacji do wykonanych przez nie dochodów. Zaciągnięte przez województwa pożyczki i kredyty stanowiły kwotę 285 856 tys. zł, czyli 6,8% w relacji do dochodów ogółem. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił wzrost zaciągniętych kredytów i pożyczek o 92 290 tys. zł. Ogółem zadłużenie z tytułu emisji papie-*

- rów wartościowych wyniosło na koniec roku 124 700 tys. zł. Województwa małopolskie, podlaskie i lubelskie w 2002 r. wyemitowały papiery wartościowe na łączną kwotę 55 300 tys. zł.*
- 6. Zobowiązania województw samorządowych wzrosły o około 50% w stosunku do roku ubiegłego i osiągnęły kwotę 433 583 tys. zł, co stanowiło 10,3% zrealizowanych dochodów. Łączna kwota zobowiązań wymagalnych ze wszystkich województw wyniosła 23 026 tys. zł, to jest 0,5% w relacji do dochodów ogółem i zmalała w porównaniu do roku ubiegłego o 6 466 tys. zł.*
  - 7. Obniżenie o połowę kwot kontraktów wojewódzkich w 2002 roku wpłynęło w zasadniczy sposób na wielkość budżetów województw samorządowych, co skutkowało proporcjonalnym obniżeniem nakładów na zadania realizowane w ich ramach.*
  - 8. Uzależnienie finansowe województw od centrum nie sprzyja wykonywaniu przez nie zadań, co w konsekwencji hamuje ich rozwój. Należałoby zmienić system pozyskiwania dochodów przez województwa samorządowe na taki, który umożliwiałby wypełnianie wszystkich nałożonych na nie zadań.*

Rysunek 2.6.1. Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 roku (w zł)

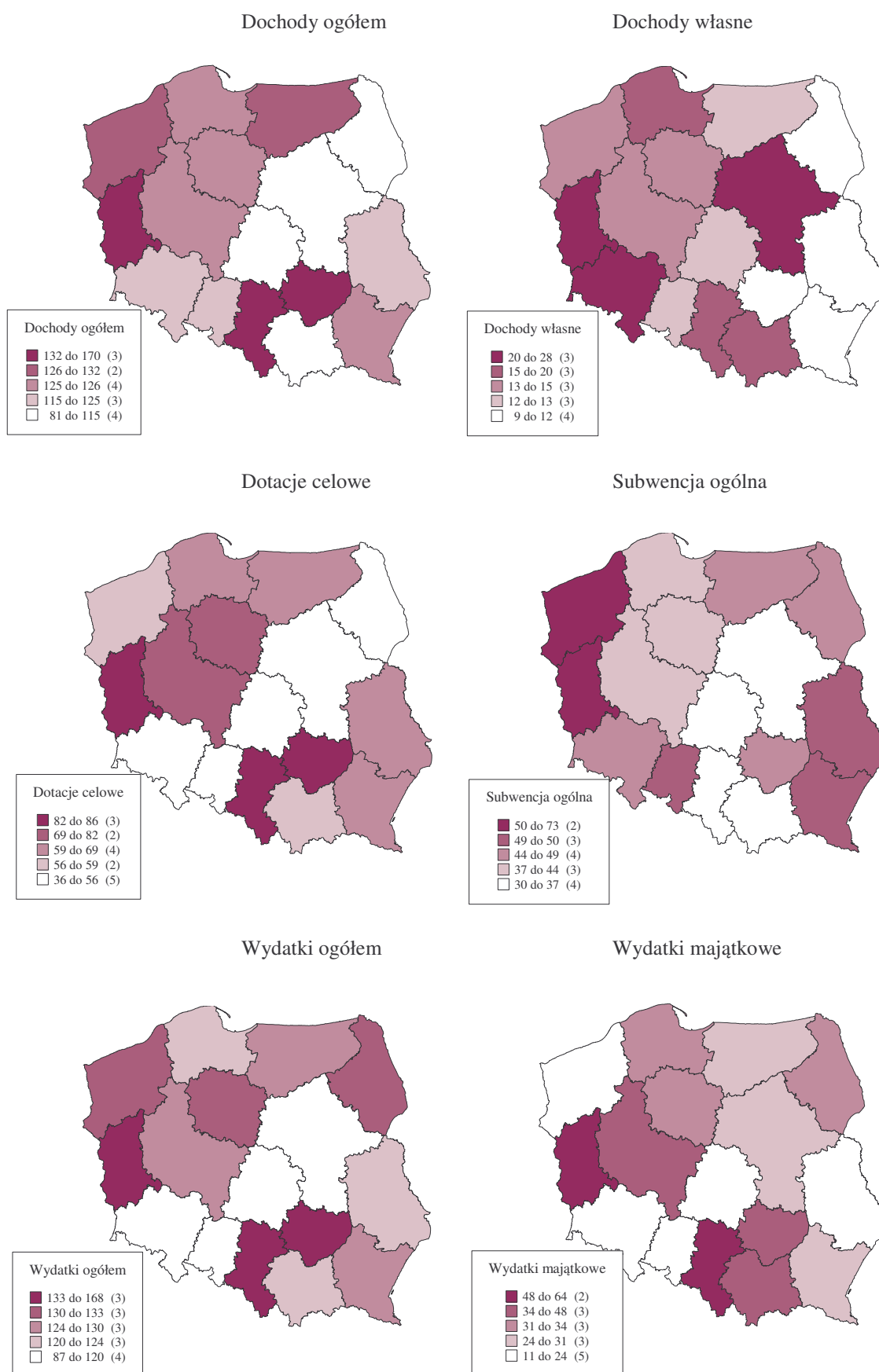


Tabela 2.6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Stosunek nadwyżki do dochodów %	Stosunek deficytu do dochodów %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	<b>POLSKA</b>	<b>4 405 165</b>	<b>4 218 269</b>	<b>95,8</b>	<b>4 596 208</b>	<b>4 340 436</b>	<b>94,4</b>	<b>-191 043</b>	<b>-122 166</b>	<b>0,9</b>	<b>4,4</b>
2	Dolnośląskie	333 080	320 126	96,1	334 059	320 081	95,8	-978	45	0,0	
3	Kujawsko-pomorskie	241 723	237 465	98,2	248 869	243 975	98,0	-7 146	-6 510		2,7
4	Lubelskie	258 562	238 899	92,4	274 317	244 413	89,1	-15 755	-5 514		2,3
5	Lubuskie	176 308	169 808	96,3	180 830	172 135	95,2	-4 522	-2 327		1,4
6	Łódzkie	205 499	203 557	99,1	229 340	223 365	97,4	-23 841	-19 808		9,7
7	Małopolskie	346 105	324 131	93,7	388 341	365 224	94,0	-42 235	-41 093		12,7
8	Mazowieckie	526 875	502 377	95,4	532 442	494 283	92,8	-5 567	8 095	1,6	
9	Opolskie	112 325	110 232	98,1	116 413	112 697	96,8	-4 087	-2 466		2,2
10	Podkarpackie	255 616	235 571	92,2	265 349	242 045	91,2	-9 733	-6 474		2,7
11	Podlaskie	129 031	119 920	92,9	158 931	146 791	92,4	-29 900	-26 871		22,4
12	Pomorskie	257 085	248 274	96,6	262 272	249 849	95,3	-5 186	-1 575		0,6
13	Śląskie	621 246	594 990	95,8	644 052	605 071	93,9	-22 805	-10 080		1,7
14	Świętokrzyskie	167 828	161 965	96,5	169 407	162 135	95,7	-1 580	-170		0,1
15	Warmińsko-mazurskie	181 931	170 099	93,5	183 717	168 301	91,6	-1 786	1 798	1,1	
16	Wielkopolskie	390 160	379 339	97,2	405 691	389 368	96,0	-15 531	-10 029		2,6
17	Zachodniopomorskie	201 790	201 515	99,9	202 179	200 703	99,3	-389	812	0,4	

Tabela 2.6.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych (2001 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	<b>POLSKA</b>	<b>91,7</b>	<b>89,8</b>	<b>107,3</b>	<b>101,5</b>	<b>95,5</b>	<b>85,3</b>	<b>91,6</b>	<b>89,7</b>	<b>90,3</b>	<b>95,0</b>	<b>94,5</b>
2	Dolnośląskie	85,7	83,8	108,9	98,4	91,8	74,0	83,8	81,9	87,5	72,8	72,1
3	Kujawsko-pomorskie	96,2	94,3	104,0	101,9	95,0	95,1	96,7	94,8	86,5	146,7	139,4
4	Lubelskie	92,9	91,0	101,9	99,1	94,1	90,3	88,4	86,5	88,8	87,2	87,2
5	Lubuskie	97,7	95,8	185,8	101,1	102,6	77,5	99,8	97,9	94,0	114,6	110,5
6	Łódzkie	94,7	92,8	101,4	99,0	94,8	92,1	97,7	95,8	90,0	151,9	151,9
7	Małopolskie	99,8	97,9	113,3	104,6	93,6	100,6	103,8	101,9	90,6	138,3	137,2
8	Mazowieckie	86,2	84,3	111,8	106,5	100,7	67,6	85,4	83,5	90,6	73,3	73,3
9	Opolskie	87,0	85,1	95,5	98,5	95,6	77,1	86,6	84,7	83,7	102,6	102,7
10	Podkarpackie	85,5	83,6	96,6	100,0	94,2	77,6	87,3	85,4	87,9	85,5	85,5
11	Podlaskie	75,8	73,9	107,5	101,8	88,7	61,2	90,2	88,3	91,9	85,5	85,5
12	Pomorskie	90,3	88,4	124,9	105,2	94,8	80,4	91,4	89,5	88,6	99,8	103,4
13	Śląskie	92,8	90,9	94,5	95,6	98,7	90,4	95,5	93,6	97,4	93,5	93,9
14	Świętokrzyskie	88,1	86,2	104,1	97,7	94,5	83,1	81,7	79,8	85,8	74,0	74,1
15	Warmińsko-mazurskie	98,6	96,7	111,0	103,4	95,2	98,8	95,2	93,3	87,9	133,6	133,6
16	Wielkopolskie	105,0	103,1	97,7	101,6	97,5	112,6	94,1	92,2	94,2	94,0	93,8
17	Zachodniopomorskie	87,0	85,1	95,0	98,6	91,4	80,0	87,5	85,6	92,0	67,5	65,0

\* wskaźnik inflacji 1,9%

Tabela 2.6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2001 i 2002 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>13,4</b>	<b>15,7</b>	<b>52,2</b>	<b>48,5</b>	<b>34,4</b>	<b>35,8</b>	<b>28,0</b>	<b>29,1</b>	<b>27,8</b>	<b>28,7</b>	<b>72,0</b>	<b>70,9</b>	<b>16,6</b>	<b>18,0</b>
2	Dolnośląskie	14,6	18,6	48,2	41,6	37,2	39,8	25,5	22,2	25,3	21,8	74,5	77,8	17,0	18,4
3	Kujawsko-pomorskie	12,6	13,6	52,2	51,6	35,2	34,8	17,0	25,8	17,0	24,5	83,0	74,2	18,5	18,2
4	Lubelskie	8,2	9,0	48,6	47,3	43,2	43,7	20,9	20,6	20,9	20,6	79,1	79,4	19,1	21,9
5	Lubuskie	8,7	16,6	48,2	38,2	43,1	45,2	28,3	32,5	28,3	31,4	71,7	67,5	16,7	16,8
6	Łódzkie	16,1	17,3	43,6	42,4	40,2	40,3	12,4	19,2	12,4	19,2	87,6	80,8	22,8	22,8
7	Małopolskie	14,0	15,8	49,6	50,0	36,5	34,2	27,6	36,7	26,8	35,4	72,4	63,3	14,9	14,7
8	Mazowieckie	22,6	29,3	51,5	40,4	26,0	30,3	29,9	25,6	29,9	25,6	70,1	74,4	16,8	19,9
9	Opolskie	10,8	11,9	46,7	41,4	42,4	46,7	15,1	17,9	14,8	17,5	84,9	82,1	19,2	22,8
10	Podkarpackie	8,3	9,4	53,5	48,5	38,2	42,1	24,2	23,7	24,2	23,7	75,8	76,3	18,8	21,5
11	Podlaskie	8,6	12,2	52,9	42,7	38,5	45,0	26,5	25,2	26,5	25,2	73,5	74,8	19,6	21,6
12	Pomorskie	12,6	17,5	57,7	51,4	29,7	31,2	25,1	27,4	24,2	27,4	74,9	72,6	14,1	15,0
13	Śląskie	13,9	14,1	63,5	61,8	22,7	24,1	48,8	47,8	48,6	47,8	51,2	52,2	12,9	13,9
14	Świętokrzyskie	6,9	8,2	61,8	58,3	31,2	33,5	35,0	31,7	34,9	31,7	65,0	68,3	11,7	13,6
15	Warmińsko-mazurskie	10,2	11,4	49,3	49,4	40,6	39,2	16,0	22,5	16,0	22,5	84,0	77,5	19,5	20,7
16	Wielkopolskie	14,9	13,9	49,2	52,7	35,9	33,4	33,0	32,9	32,2	32,1	67,0	67,1	14,0	15,3
17	Zachodniopomorskie	10,6	11,5	42,0	38,6	47,5	49,9	18,1	14,0	18,1	13,5	81,9	86,0	19,6	22,5

Tabela 2.6.4. Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.				ogółem		w tym na inwestycje	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	<b>POLSKA</b>	<b>119</b>	<b>109</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>62</b>	<b>53</b>	<b>26</b>	<b>24</b>
2	Dolnośląskie	126	108	18	20	14	13	47	43	61	45	23	13
3	Kujawsko-pomorskie	118	113	15	15	11	11	41	39	61	58	18	24
4	Lubelskie	115	107	9	10	8	8	50	47	56	51	11	17
5	Lubuskie	170	166	15	27	11	11	73	75	82	63	29	16
6	Łódzkie	81	77	13	13	12	12	33	31	36	33	7	10
7	Małopolskie	100	100	14	16	12	13	37	34	50	50	19	27
8	Mazowieckie	115	99	26	29	25	26	30	30	59	40	27	16
9	Opolskie	117	102	13	12	11	10	50	48	55	42	10	11
10	Podkarpackie	129	111	11	10	8	8	49	47	69	54	25	20
11	Podlaskie	130	98	11	12	9	9	50	44	69	42	22	5
12	Pomorskie	125	113	16	20	14	14	37	35	72	58	26	23
13	Śląskie	132	123	18	17	17	16	30	30	84	76	62	55
14	Świętokrzyskie	139	123	10	10	9	8	43	41	86	72	44	36
15	Warmińsko-mazurskie	117	116	12	13	9	10	48	45	58	57	13	17
16	Wielkopolskie	107	113	16	16	14	14	39	38	53	59	18	33
17	Zachodniopomorskie	134	116	14	13	12	11	63	58	56	45	13	7

Tabela 2.6.5. Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2001 i 2002 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	<b>POLSKA</b>	<b>123</b>	<b>112</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>88</b>	<b>80</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>39</b>	<b>35</b>
2	Dolnośląskie	129	108	33	24	33	24	96	84	22	20	45	36
3	Kujawsko-pomorskie	120	116	20	30	20	28	100	86	22	21	48	39
4	Lubelskie	124	110	26	23	26	23	98	87	24	24	46	34
5	Lubuskie	168	168	48	55	48	53	121	113	28	28	53	46
6	Łódzkie	87	85	11	16	11	16	76	69	20	19	33	29
7	Małopolskie	109	113	30	41	29	40	79	71	16	17	34	30
8	Mazowieckie	114	97	34	25	34	25	80	72	19	19	40	33
9	Opolskie	120	104	18	19	18	18	102	86	23	24	24	23
10	Podkarpackie	130	114	31	27	31	27	99	87	24	24	19	37
11	Podlaskie	133	120	35	30	35	30	98	90	26	26	48	37
12	Pomorskie	124	113	31	31	30	31	93	82	18	17	45	37
13	Śląskie	131	125	64	60	64	60	67	65	17	17	31	33
14	Świętokrzyskie	150	123	53	39	52	39	98	84	18	17	15	19
15	Warmińsko-mazurskie	120	115	19	26	19	26	101	89	23	24	49	40
16	Wielkopolskie	123	116	41	38	40	37	82	78	17	18	49	43
17	Zachodniopomorskie	132	116	24	16	24	16	108	100	26	26	45	38

Tabela 2.6.6. Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2002 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w doch. b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	<b>POLSKA</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
2	Dolnośląskie	99	117	96	110	85	62	96	73	105
3	Kujawsko-pomorskie	103	90	82	101	110	101	103	92	108
4	Lubelskie	98	56	60	120	96	67	98	69	109
5	Lubuskie	152	161	79	192	120	65	150	167	142
6	Łódzkie	71	78	86	80	62	42	76	50	86
7	Małopolskie	92	93	91	88	94	119	101	127	90
8	Mazowieckie	91	169	187	77	75	66	87	76	91
9	Opolskie	93	71	75	122	80	44	93	57	107
10	Podkarpackie	101	61	58	119	101	97	101	82	109
11	Podlaskie	90	70	63	113	79	27	107	93	113
12	Pomorskie	103	115	103	90	109	102	101	95	103
13	Śląskie	113	101	115	76	143	225	111	183	82
14	Świętokrzyskie	112	59	61	105	135	151	109	119	105
15	Warmińsko-mazurskie	106	77	70	116	108	70	102	79	111
16	Wielkopolskie	103	91	99	96	112	139	103	117	97
17	Zachodniopomorskie	106	78	81	148	85	27	103	50	125

Tabela 2.6.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2002 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodóww %	kwota	w stosunku do dochodóww %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodóww %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodóww %	kwota	w stosunku do dochodóww %			kwota	w stosunku do dochodóww %	kwota	w stosunku do dochodóww %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	<b>POLSKA</b>	<b>433 583</b>	<b>10,3</b>	<b>124 700</b>	<b>3,0</b>	<b>285 856</b>	<b>6,8</b>	<b>267 705</b>	<b>6,3</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>23 026</b>	<b>0,5</b>	<b>15 299</b>	<b>0,4</b>
2	Dolnośląskie	20 749	6,5	0	0,0	20 407	6,4	13 643	4,3	0	0,0	342	0,1	232	0,1
3	Kujawsko-pomorskie	34 549	14,5	0	0,0	31 516	13,3	31 516	13,3	0	0,0	3 033	1,3	2 707	1,1
4	Lubelskie	22 610	9,5	22 400	9,4	0	0,0	0	0,0	1	0,0	208	0,1	208	0,1
5	Lubuskie	5 802	3,4	0	0,0	10	0,0	4	0,0	0	0,0	5 793	3,4	4 246	2,5
6	Łódzkie	49 469	24,3	0	0,0	47 980	23,6	47 980	23,6	0	0,0	1 489	0,7	1 317	0,6
7	Małopolskie	75 789	23,4	28 300	8,7	45 988	14,2	45 988	14,2	0	0,0	1 501	0,5	425	0,1
8	Mazowieckie	8 844	1,8	0	0,0	6 050	1,2	6 050	1,2	0	0,0	2 794	0,6	2 332	0,5
9	Opolskie	6 510	5,9	0	0,0	6 287	5,7	6 287	5,7	0	0,0	223	0,2	28	0,0
10	Podkarpackie	12 849	5,5	0	0,0	12 750	5,4	12 750	5,4	0	0,0	99	0,0	99	0,0
11	Podlaskie	33 534	28,0	20 000	16,7	11 470	9,6	7 800	6,5	0	0,0	2 064	1,7	21	0,0
12	Pomorskie	32 996	13,3	0	0,0	32 765	13,2	25 941	10,4	0	0,0	231	0,1	50	0,0
13	Śląskie	28 176	4,7	0	0,0	27 852	4,7	27 852	4,7	0	0,0	324	0,1	87	0,0
14	Świętokrzyskie	14 709	9,1	0	0,0	14 700	9,1	14 700	9,1	0	0,0	9	0,0	1	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	20 582	12,1	0	0,0	18 933	11,1	18 933	11,1	0	0,0	1 649	1,0	1 649	1,0
16	Wielkopolskie	63 776	16,8	54 000	14,2	8 260	2,2	8 260	2,2	0	0,0	1 516	0,4	785	0,2
17	Zachodniopomorskie	2 639	1,3	0	0,0	889	0,4	0	0,0	0	0,0	1 750	0,9	1 112	0,6

### 3. Związki międzygminne<sup>44</sup>

#### 3.1. Informacje ogólne

Zarówno ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>45</sup>, jak i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>46</sup> daje możliwość gminom i powiatom wykonywania swoich zadań własnych w formie związków międzygminnych i związków powiatów. W obu ww. ustawach zagadnienia dotyczące funkcjonowania związków są uregulowane w rozdziale 7.

Prawa i obowiązki jednostek samorządowych związane z wykonywaniem zadań przekazywanych związkowi przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Związek posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad związkami międzygminnymi od chwili ich zarejestrowania do momentu wykreślenia z rejestru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Liczba związków międzygminnych nie jest stała z uwagi na to, że część związków po zrealizowaniu konkretnej działalności wyrejestrowywuje się, a równocześnie powstają nowe związki.

W 2002 roku **liczba zarejestrowanych związków** międzygminnych wyniosła **218**. W stosunku do roku 2001 roku zanotowano wzrost liczby związków. W omawianym roku zarejestrowano 15 nowych związków międzygminnych<sup>47</sup>, z tego w województwach dolnośląskim, lubelskim, lubuskim, małopolskim, pomorskim, zachodniopomorskim po 1 związku, w kujawsko-pomorskim, podkarpackim oraz świętokrzyskim po 2 nowe związki, a w województwie wielkopolskim powstały 3 związki.

Cele działalności statutowej nowopowstałych związków pokrywają się z zadaniami realizowanymi przez związki już istniejące i dotyczą głównie ochrony środowiska i przyrody, budowy i modernizacji infrastruktury technicznej, jak również zadań z zakresu rozwoju i promocji turystyki gmin-członków związków.

Różnica między liczbą związków zarejestrowanych a uchwalających budżety i składających sprawozdania budżetowe spowodowana jest głównie niepodejmowaniem działań likwidacyjnych przez zainteresowane gminy mimo zaprzestania bądź niepodjęcia działalności przez związek oraz uchwalania i realizacji budżetu w roku następnym po dokonaniu rejestracji (zwłaszcza gdy następuje ona z końcem roku).

W 2002 roku **liczba działających związków** wynosiła **157** i była wyższa od roku poprzedniego o 15 związków. Poniższe zestawienie obrazuje liczbę związków międzygminnych w układzie województw.

<sup>44</sup> Ustawodawca dopuścił możliwość tworzenia związków powiatów jednak do końca 2002 roku nie został zarejestrowany żaden taki związek.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>47</sup> Z 15 nowopowołanych związków w roku 2002 tylko 2 związki podjęły działalność merytoryczną i złożyły z niej sprawozdania.

Liczba związków międzygminnych w 1993 r. i w latach 2001 i 2002

Województwo	Liczba związków w 1993 r.	Liczba związków w 2001 r.		Liczba związków w 2002 r.		Różnica (6-4)
	uchwalających budżet i składających sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i składających sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i składających sprawozdanie	
1	2	3	4	5	6	7
<b>Polska, z tego:</b>	<b>66</b>	<b>209</b>	<b>142</b>	<b>218</b>	<b>157</b>	<b>15</b>
Dolnośląskie	7	16	11	15	12	1
Kujawsko-pomorskie	4	10	5	12	5	0
Lubelskie	1	12	6	12	8	2
Lubuskie	1	8	5	9	5	0
Łódzkie	3	10	8	10	8	0
Małopolskie	4	27	20	27	20	0
Mazowieckie	6	20	13	20	16	3
Opolskie	2	10	8	10	7	-1
Podkarpackie	1	11	6	12	7	1
Podlaskie	2	7	5	7	6	1
Pomorskie	2	7	6	9	7	1
Śląskie	13	17	11	16	12	1
Świętokrzyskie	4	17	13	19	14	1
Warmińsko-mazurskie	2	13	9	12	11	2
Wielkopolskie	9	14	11	18	12	1
Zachodniopomorskie	5	10	5	10	7	2

Liczba gmin będących członkami związków prowadzących działalność w roku 2002 nie uległa istotnym zmianom w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 1 387. Podobnie jak w latach poprzednich najliczniejsze były związki, w których liczba uczestników wynosiła od 3 do 10 gmin (107 w roku 2001 i 120 w roku 2002).

W 2002 roku w ogólnej liczbie związków dominowały takie, których działalność merytoryczna związana była z realizowaniem jednorodnych zadań (88,0% ogólnej liczby związków), np. w zakresie składowania odpadów, regulacji stanu rzek, ochrony wód powierzchniowych, prowadzenia ośrodków opiekuńczych dla osób starszych lub niepełnosprawnych. Tylko nieliczne związki (12%) realizują zadania z różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego - rozwój turystyki, budowa kanalizacji sanitarnej i wodnej, infrastruktura drogowa, tworzenie warunków dla rozwoju i aktywizacji wsi.

### 3.2. Dochody

W 2002 roku wykonanie dochodów ogółem związków międzygminnych wyniosło 636 494 tys. zł, co stanowiło 94,1% planu po zmianach i w stosunku do 2001 roku wzrosło jedynie o 1%. Na ogólną wysokość osiągniętych dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, zasadniczy wpływ miały:

- wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług - zrealizowane w wysokości 370 183 tys. zł, tj. 97,2 % planu po zmianach (58,2% ogólnej kwoty dochodów),
- wpływy uzyskane z wpłat gmin (członków związku) - w wysokości 168 823 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach (26,5% ogólnej kwoty dochodów).

Ważnymi źródłami pokrycia wydatków w 2002 roku były środki pozyskiwane ze „źródeł pozabudżetowych”, również te pochodzące ze środków Unii Europejskiej, np. funduszu PHARE oraz dotacje z funduszy celowych, np. funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ich udział w dochodach ogółem wzrósł odpowiednio o kwotę 3 848 tys. zł (o 0,6%) i 6 450 tys. zł (o 1,0%). Dotacje te służyły zarówno dofinansowaniu działalności bieżącej, jak i inwestycyjnej. W porównaniu do 2001 roku dotacje otrzymane z funduszy celowych wzrosły o 127,4%.

Tak jak w latach poprzednich, najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego, niemniej udział procentowy dochodów związków tego województwa w ogólnej strukturze dochodów zmalał (w 2001 roku - 77,6%, w 2002 roku - 71,0%), gdyż pozostałe związki w kraju poszerzają swoją działalność, a także rozpoczynają działalność nowe związki.

Na wysokość planowanych i wykonanych dochodów poszczególnych związków miała wpływ zarówno ilość gmin wchodzących w ich skład, jak również charakter zadań statutowych przez nie realizowanych.

Dane o dochodach i przychodach związków międzygminnych według poszczególnych województw przedstawia **tabela 3.1.**

### **3.3. Wydatki**

**Wykonanie wydatków ogółem** wszystkich związków międzygminnych w 2002 roku wyniosło 637 856 tys. zł, tj. 91,4% planu po dokonanych zmianach. Ogólna kwota wydatkowanych przez związki środków, była niższa o 2,5% w porównaniu z 2001 rokiem. Sytuacja poszczególnych związków była bardzo zróżnicowana, przy czym w większości województw wykonanie wydatków związków międzygminnych w 2002 roku było wyższe od roku poprzedniego.

Struktura wydatków w podziale na bieżące i majątkowe w 2002 roku w stosunku do roku ubiegłego uległa znacznej zmianie, gdyż wzrósł udział wydatków majątkowych. Zmiana ta dotyczy wydatków majątkowych związków w 9 województwach. Największy wzrost nastąpił w związkach województw podkarpackiego i podlaskiego, w których podjęto nowe zadania inwestycyjne.

Podobnie jak dochody również wydatki związków województwa śląskiego stanowiły najwyższy udział w wydatkach wszystkich związków w kraju, tj. 71,4%.

W 2002 roku 84,6% wydatków ogółem przeznaczono na wydatki bieżące, zaś 15,4% stanowiły wydatki majątkowe. W roku 2001 wskaźniki te wyniosły odpowiednio 87,0% i 13,0%.

**Wykonanie wydatków bieżących** wyniosło 539 936 tys. zł, z czego 7,6% przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, natomiast wydatki związane z bieżącą działalnością związków wynosiły 496 329 tys. zł, tj. 91,9% ogółu wydatków bieżących. Udział wyżej wymienionych grup wydatków w stosunku do roku ubiegłego nie uległ zasadniczym zmianom.

Szczegółowe wykonanie wydatków bieżących oraz ich strukturę w poszczególnych województwach prezentuje poniższa tabela:

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2002 roku

Województwo	Ogółem wydatki bieżące w tys. zł	z tego:					Struktura (%)				
		wynagrodzenia i pochodne	dotacje z budżetu	wydatki na obsługę długu	wydatki z tytułu poręczeń	pozostałe wydatki	3:2	4:2	5:2	6:2	7:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dolnośląskie	11 368	5 943	336	317	0	4 772	52,3	3,0	2,8	0,0	42,0
Kujawsko-pomorskie	1 500	850	0	41	2	607	56,7	0,0	2,7	0,1	40,5
Lubelskie	912	101	7	0	0	805	11,0	0,8	0,0	0,0	88,2
Lubuskie	7 656	2 608	0	217	0	4 831	34,1	0,0	2,8	0,0	63,1
Łódzkie	998	214	0	0	0	784	21,5	0,0	0,0	0,0	78,5
Małopolskie	23 844	3 343	21	1 003	36	19 441	14,0	0,1	4,2	0,2	81,5
Mazowieckie	4 182	1 416	30	0	0	2 736	33,9	0,7	0,0	0,0	65,4
Opolskie	2 716	1 334	0	12	0	1 370	49,1	0,0	0,4	0,0	50,5
Podkarpackie	1 198	301	0	0	0	897	25,2	0,0	0,0	0,0	74,8
Podlaskie	395	99	3	6	0	287	25,2	0,8	1,5	0,0	72,5
Pomorskie	9 407	3 425	0	24	0	5 959	36,4	0,0	0,3	0,0	63,3
Śląskie	450 887	11 524	0	323	0	439 040	2,6	0,0	0,1	0,0	97,4
Świętokrzyskie	18 602	7 291	0	185	0	11 126	39,2	0,0	1,0	0,0	59,8
Warmińsko-Mazurskie	845	367	2	0	0	477	43,4	0,2	0,0	0,0	56,4
Wielkopolskie	3 784	1 636	22	0	0	2 127	43,2	0,6	0,0	0,0	56,2
Zachodniopomorskie	1 642	420	31	10	110	1 072	25,6	1,9	0,6	6,7	65,3
<b>Razem</b>	<b>539 936</b>	<b>40 871</b>	<b>451</b>	<b>2 138</b>	<b>148</b>	<b>496 329</b>	<b>7,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>91,9</b>

**Wykonanie wydatków majątkowych** wyniosło 97 920 tys. zł i było wyższe niż w 2001 roku o 15,2%. Natomiast udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w poszczególnych województwach kształtował się różnie i uzależniony był od rodzaju działalności związków. W związkach, które zajmowały się świadczeniem usług z zakresu transportu lokalnego czy zaopatrzenia w wodę udział wydatków majątkowych stanowił dużo mniejszy odsetek ogółu wydatków niż w związkach, których podstawowym celem działalności była realizacja konkretnego zadania inwestycyjnego, np. budowy wysypisk czy wodociągów. Wyżej wymienioną zależność potwierdza fakt, iż największe środki na inwestycje przeznaczyły związki, w województwie podkarpackim i podlaskim, które budowały obiekty infrastruktury gospodarczej, a znacznie niższe np. w województwie śląskim, gdzie dominują związki prowadzące działalność polegającą na zaspakajaniu bieżących potrzeb ludności w zakresie transportu lokalnego.

W 2002 roku najwięcej środków wydatkowano w dziale 600 - Transport i łączność - 459 536 tys. zł, tj. 72,0% wszystkich wydatków związków oraz w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - 113 668 tys. zł, tj. 17,8% ogółu wydatków. W pozostałych działach ponoszone wydatki nie stanowiły znaczących wielkości, za wyjątkiem działu 400 - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, które to wydatki stanowiły

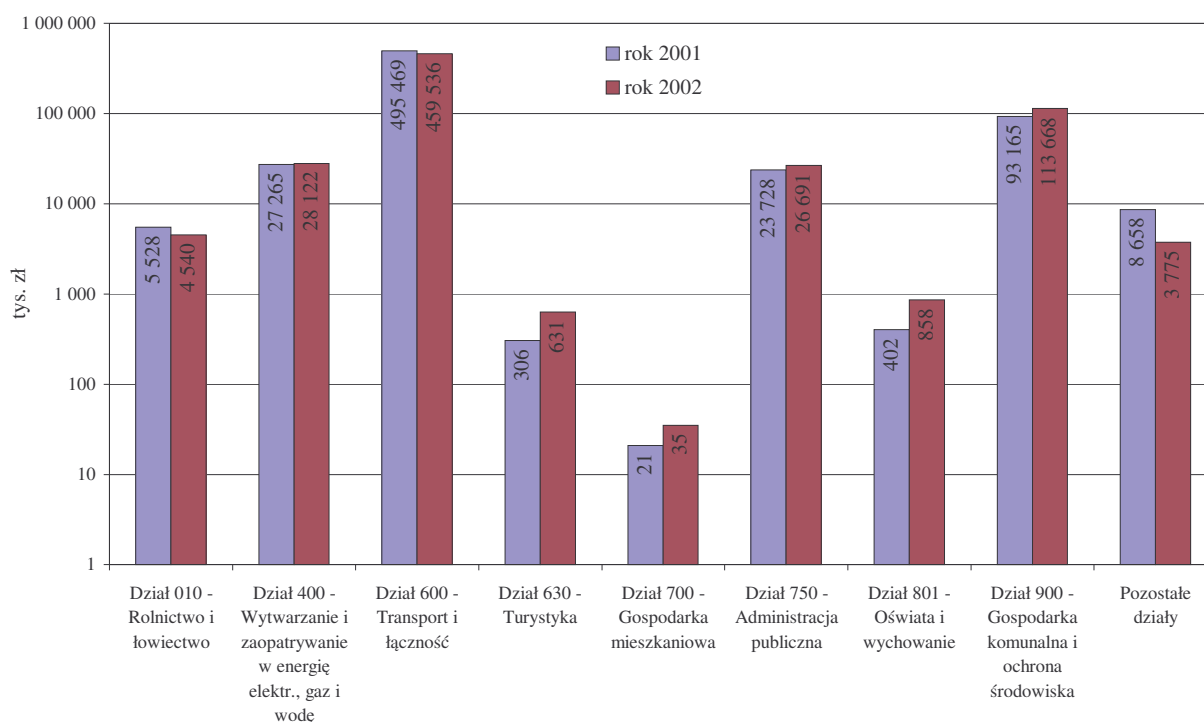
4,4% wydatków ogółem. W 2002 roku największa liczba związków, bo aż 94, ponosiła wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną (dział 900), zaś w dziale 600 - Transport i łączność, gdzie wydatki były największe prowadziło działalność jedynie 10 związków. Wykonanie wydatków w roku 2002 w układzie działowym według województw przedstawia poniższe zestawienie:

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2002 roku

Województwo	Wydatki ogółem w tys. zł	z tego:								
		Dział 010 Rolnictwo i łowiectwo	Dział 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	Dział 600 Transport i łączność	Dział 630 Turystyka	Dział 700 Gospodarka finansowa	Dział 750 Administracja publiczna	Dział 801 Oświata i wychowanie	Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Pozostałe
Dolnośląskie	37 551	139	940	7 741	11	35	2 237	838	24 848	762
Kujawsko-pomorskie	7 749	0	0	0	0	0	309	0	6 418	1 022
Lubelskie	3 785	0	0	0	0	0	24	0	3 761	0
Lubuskie	19 578	0	6 223	1 070	0	0	0	0	12 010	275
Łódzkie	1 019	0	0	0	0	0	364	0	655	0
Małopolskie	50 435	47	334	17 013	0	0	4 450	0	27 552	1 039
Mazowieckie	4 583	351	2 476	0	0	0	134	0	1 460	162
Opolskie	3 189	677	1 913	0	105	0	457	0	25	12
Podkarpackie	2 733	0	0	0	120	0	131	0	2 413	69
Podlaskie	1 253	59	0	0	0	0	10	0	1 178	6
Pomorskie	12 982	0	0	0	162	0	0	0	12 796	24
Śląskie	455 242	0	26	433 712	0	0	15 757	0	5 424	323
Świętokrzyskie	13 203	605	16 185	0	48	0	21	0	6 343	1
Warmińsko-mazurskie	1 799	0	0	0	84	0	673	0	1 027	15
Wielkopolskie	6 736	2 662	25	0	62	0	749	20	3 166	52
Zachodniopomorskie	6 019	0	0	0	39	0	1 375	0	4 592	13
<b>Razem</b>	<b>637 856</b>	<b>4 540</b>	<b>28 122</b>	<b>459 536</b>	<b>631</b>	<b>35</b>	<b>26 691</b>	<b>858</b>	<b>113 668</b>	<b>3 775</b>

W stosunku do roku ubiegłego największy wzrost wydatków zanotowano w dziale 801 - Oświata i wychowanie (o 113,4%), w dziale 630 - Turystyka (o 106,2%) i w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa (o 66,7%). Natomiast w działach 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska i 400 - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, w których wydatkowano najwięcej środków, wskaźnik ten wzrósł odpowiednio o 22,0% i o 3,1%. Zaś wydatki ponoszone w dziale 600 - Transport i łączność spadły o 7,2%, chociaż ich udział w ogólnej kwocie wydatków jest w dalszym ciągu najwyższy.

Wydatki związków międzygminnych w ujęciu działowym w latach 2001 i 2002\*.



\* Wykres sporządzony jest w skali logarytmicznej, ze względu na znaczną rozpiętość prezentowanych danych.

### 3.4. Przychody i rozchody

Gospodarka finansowa związków międzygminnych prowadzona jest zgodnie z zasadami obowiązującymi w jednostkach samorządu terytorialnego i w oparciu o te same przepisy prawa. W związku z tym związki międzygminne mogą zaciągać zobowiązania w postaci kredytów i pożyczek, angażować wypracowaną nadwyżkę na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach, lokować czasowo wolne środki w bankach.

W roku 2002 osiągnięte przychody wyniosły 48 827 tys. zł, z tego: 24 138 tys. zł, tj. 49,4% pochodziło z nadwyżek z lat ubiegłych, 22 557 tys. zł, tj. 46,2%, z kredytów i pożyczek a 2 132 tys. zł (4,4%) stanowiły inne przychody. W porównaniu do 2001 roku kwota przychodów ogółem była niższa o 17%, przy czym w strukturze osiągniętych przychodów zwiększył się udział przychodów z tytułu kredytów i pożyczek (o 4,2%), zaś mniej środków pochodziło z nadwyżek z lat ubiegłych (o 6,6%).

Rozchody w kwocie 16 932 tys. zł, w większości (93,7%) przeznaczone zostały na spłatę kredytów i pożyczek, a tylko w nielicznych przypadkach dotyczyły założonych lokat w bankach. Pozostałe rozchody to spłaty udziałów członkowskich gmin, które zrezygnowały z uczestnictwa w związku oraz kwoty udzielonych pożyczek.

### 3.5. Wynik finansowy

Większość związków międzygminnych zaplanowała na 2002 rok budżety z wynikiem ujemnym. Na poziomie planu deficyt *per saldo* wszystkich związków międzygminnych

wynosił 21 890 tys. zł, natomiast w toku wykonywania budżetu zmniejszył się do kwoty 1 362 tys. zł, co obrazuje poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	2001		2002	
	Liczba związków	Wykonanie w tys. zł	Liczba związków	Wykonanie w tys. zł
<b>Ogółem z tego:</b>	<b>142</b>	<b>-24 338</b>	<b>154</b>	<b>-1 362</b>
nadwyżka	84	43 465	98	18 083
deficyt	58	67 803	56	19 445
budżet zrównoważony	0	-	0	-
Udział związków międzygminnych z deficytem w liczbie związków ogółem (w %)	40,8	-	36,4	-
Relacja deficytu do dochodów ogółem (w %)	-	10,7	-	15,0

W stosunku do roku 2001 liczba związków, w których wydatki wykonano w kwocie wyższej od dochodów pozostała na zbliżonym poziomie, natomiast kwota samego deficytu znacznie się zmniejszyła – ponad trzykrotnie. Podobnie jak w roku ubiegłym, finansując deficyt związki międzygminne korzystały ze środków nadwyżek z lat ubiegłych oraz zaciągały na ten cel kredyty i pożyczki.

### 3.6. Zobowiązania

Łączna kwota zobowiązań na koniec 2002 roku wynosiła 72 980 tys. zł i w stosunku do roku ubiegłego była niższa o 4 %. Poniższe zestawienie obrazuje dynamikę zadłużenia według tytułów dłużnych:

Lata	Kwota zadłużenia ogółem w tys. zł	z tego:					
		kredyty i pożyczki ogółem	w tym:		przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym:
			długoterminowe				z tytułu dostaw towarów i usług
2001	74 275	59 237	55 854	102	14 936	4 891	
2002	72 980	66 473	63 892	30	6 652	6 155	
Dynamika w %	98,3	112,2	114,4	29	44,5	125,8	

Biorąc pod uwagę tytuły dłużne, największy przyrost zadłużenia nastąpił w pozycji wymagalnych zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług - o 25,8% w stosunku do roku 2001, jednakże ich udział w ogólnej kwocie zobowiązań był niewielki. Zarówno w 2001 jak i 2002 roku największe zobowiązania związków wynikały z zaciągniętych kredytów i pożyczek, a ich udział w ogólnej kwocie zadłużenia wyniósł: 79,8% w 2001 roku i 91,1% w 2002. W omawianych latach związki nie posiadały zadłużenia wobec wierzycieli zagranicznych. W ogólnej kwocie zadłużenia największe zobowiązania posiadały związki województwa dolnośląskiego i małopolskiego.

Zobowiązania wszystkich związków w relacji do osiągniętych przez nie dochodów ukształtowały się na poziomie 11,5%. Tak jak w roku poprzednim w niektórych związkach wskaźnik ten był wyższy od 60% dochodów. Powyżej określonego ustawowo wskaźnika wystąpiły zobowiązania w 13 związkach (w 2001 roku w 12). Głównymi przyczynami wysokiego poziomu zadłużenia związków międzygminnych było zaciąganie pożyczek i kredytów w okresie przed wprowadzeniem w życie ustawy o finansach publicznych, której przepisy ustaliły limit zadłużania się jst oraz przesunięcie spłat rat kredytów na lata następne, zwłaszcza w przypadkach gdy kredyty zaciągnięto na dokończenie i oddanie inwestycji do użytku.

Należności związków międzygminnych na koniec 2002 roku wyniosły 9 945 tys. zł i w stosunku do roku ubiegłego zmniejszyły się o 47,4%. Dotyczyły one należności wymagalnych, w tym przede wszystkim należności z tytułu dostaw i usług - 72,5% ogółu należności. Wszystkie dotyczyły dłużników krajowych zaliczonych do sektora finansów publicznych.

### 3.7. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością finansową związków międzygminnych, w oparciu o przepisy art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Katalog spraw objętych nadzorem jest taki sam jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, niemniej z uwagi na specyfikę wykonywanych zadań przez związki międzygminne nadzór dotyczy przede wszystkim:

- uchwalania budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego,
- absolutorium dla zarządu.

Wyniki działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych w stosunku do związków międzygminnych przedstawia poniższe zestawienie.

Rok	Liczba zbadanych uchwał (ogółem)	z tego:					
		bez naruszenia prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowanie umorzono (istotne naruszenie prawa)	nieważne	z tego:	
						w części	w całości
2001	901	860	27	7	7	1	6
2002	894	852	24	9	8	2	6

W okresie ostatnich dwóch lat ogólna liczba zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe uchwał związków międzygminnych była zbliżona i wynosiła w roku 2001 - 901, a w 2002 - 894. Również liczba uchwał, w których nie stwierdzono naruszenia prawa kształtowała się na tym samym poziomie. Zmniejszyła się natomiast liczba uchwał, w których kolegia rio orzekły o nieistotnym naruszeniu prawa - o 3, natomiast o 2 wzrosła liczba uchwał z istotnym naruszeniem prawa. W 8 przypadkach (tj. o 1 więcej niż w roku 2001) kolegia regionalnych izb obrachunkowych orzekły o nieważności uchwał związków międzygminnych.

Stwierdzone w roku 2002 naruszenia prawa w **uchwałach budżetowych** (12 przypadków) dotyczyły zwłaszcza:

- braku określenia w uchwale budżetowej źródła pokrycia występującego deficytu,
- przekroczenia dopuszczalnego progu prognozowanej kwoty długu, tj. 60% planowanych dochodów,
- ustalenia rezerwy w wysokości przekraczającej 1% wydatków związku,
- przekroczenia limitu łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, tj. 15% planowanych dochodów związku,
- błędnego zastosowania klasyfikacji budżetowej,
- braku uwzględnienia w wydatkach odsetek od zaciągniętej pożyczki,
- braku spójności pomiędzy ustalonymi dochodami związku międzygminnego z tytułu wpłat gmin, a wielkościami ustalonymi w budżetach gmin (członków związku) wydatków z tego samego tytułu,
- błędów w podstawie prawnej.

Nieprawidłowości stwierdzone w **uchwałach zmieniających budżety** (17 przypadków), dotyczyły:

- niezgodności układu wykonawczego z uchwałą podjętą przez zgromadzenie związku,
- dokonania takich zmian w budżecie, które spowodowały przekroczenie dopuszczalnego progu prognozowanej kwoty długu i przekroczenie limitu łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami,
- podjęcia przez zarząd uchwały w sprawie zmian w budżecie, do wprowadzenia których wyłączną kompetencję miało zgromadzenie,
- dokonywania przez zarząd zmian w planie wydatków inwestycyjnych bez upoważnienia zgromadzenia do dokonywania zmian w tym zakresie,
- zastosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej,
- błędów rachunkowych.

W **pozostałych uchwałach** (10 przypadków), kolegia rio stwierdziły naruszenia prawa głównie z przyczyn:

- zaciągnięcia zobowiązań wyższych niż kwota uchwalona w budżecie związku, lub na inne cele od tych, które wynikały z wcześniejszych ustaleń,
- nieprawidłowego udzielenia upoważnień dla zarządu do zaciągania zobowiązań,
- błędnego stosowania klasyfikacji budżetowej.

W **uchwałach w sprawie absolutorium dla zarządu** (3 przypadki) stwierdzono naruszenie prawa głównie z powodu podjęcia tych uchwał bez wcześniejszego zapoznania się z opinią składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych o wniosku komisji rewizyjnej.

### **3.8. Podsumowanie**

1. *Gminy są zainteresowane wspólnym wykonywaniem zadań własnych o czym świadczy wzrost liczby związków międzygminnych. W 2002 roku zarejestrowało się 15 nowych związków, a ich liczba na koniec 2002 roku wyniosła 218, w tym 157 prowadziło*

gospodarkę finansową w oparciu o uchwalone budżety i składało sprawozdania z prowadzonej działalności. Jak dotąd żaden z powiatów nie przystąpił do wspólnej realizacji zadań w ramach związku powiatów.

2. W dalszym ciągu istnieją związki, które nie podjęły lub zaprzestały prowadzenia działalności. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne, w tym brak zainteresowania gmin w podjęciu procedury związanej z wyrejestrowaniem związku, bądź też przedłużaniem się okresu likwidacji związku.
3. Dochody i wydatki wszystkich związków międzygminnych w kraju w relacji do dochodów i wydatków jst stanowiły niecały procent (0,8%), natomiast w relacji do dochodów i wydatków gmin stanowiły 1,8%. W ostatnich dwóch latach omawiany wskaźnik utrzymywał się na zbliżonym poziomie.
4. W 2002 roku związki osiągnęły dochody w wysokości 636 494 tys. zł, tj. o 1% wyższe niż w roku 2001. Ponad dwukrotnie wzrosły dochody otrzymane z funduszy celowych zwłaszcza na zadania z zakresu ochrony środowiska. Podobnie jak w roku poprzednim największy udział w dochodach stanowiły wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych (58,2%) oraz wpływy z wpłat gmin (26,5%).
5. Ogólna kwota wydatków związków międzygminnych w 2002 roku wyniosła 637 856 tys. zł i była niższa o 2,5% niż w roku 2001. Zmieniła się struktura zrealizowanych wydatków w stosunku do roku ubiegłego, a mianowicie wzrósł udział wydatków majątkowych przy równoczesnym spadku wydatków bieżących o 2,4 punktu procentowego.
6. Związki międzygminne najwięcej środków finansowych przeznaczyły na zadania z zakresu transportu i łączności (72,0%), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (17,8%). Wydatki na pozostałe zadania z różnych działów wyniosły 10,2%, tj. 64 652 tys. zł, z czego najwyższa kwota dotyczyła wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę - 28 122 tys. zł.
7. Ogólne zadłużenie związków w stosunku do roku ubiegłego obniżyło się o 1,7% i na koniec 2002 roku wyniosło 72 980 tys. zł. Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek stanowiło 91,1% ogółu zadłużenia. W 13 związkach międzygminnych na koniec 2002 roku zobowiązania ogółem były wyższe od 60% uzyskanych przez nie dochodów. Główna przyczyna wysokich zobowiązań w związkach międzygminnych to zaciągnięcie kredytów w okresie, kiedy nie obowiązywały jeszcze przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące między innymi limit zadłużania się jednostek samorządowych.

Tabela 3.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2001 i 2002

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem w tys. zł		z tego:								Dynamika zmian %					Przychody w tys. zł		Dynamika zmian %
				wpływy z wpłat gmin		środki ze źródeł pozabudżetowych		dotacje z funduszy celowych		wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych		4:3	6:5	8:7	10:9	12:11	2001	2002	19:18
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	13	14	15	16	17	18	19	20
1	<b>POLSKA</b>	<b>630 204</b>	<b>636 494</b>	<b>149 925</b>	<b>168 823</b>	<b>14 514</b>	<b>18 362</b>	<b>5 062</b>	<b>11 512</b>	<b>382 325</b>	<b>370 183</b>	<b>101,0</b>	<b>112,6</b>	<b>126,5</b>	<b>227,4</b>	<b>96,8</b>	<b>58 790</b>	<b>48 827</b>	<b>83,1</b>
2	Dolnośląskie	21 780	31 358	7 469	6 821	1 891	7 470	516	5 667	6 465	6 587	144,0	91,3	395,1	1 098,3	101,9	4 919	12 395	252,0
3	Kujawsko-pomorskie	4 368	7 626	2 949	6 272	0	17	40	50	758	717	174,6	212,7		125,0	94,6	262	1 630	621,5
4	Lubelskie	1 695	3 526	1 120	2 020	220	0	0	567	120	913	208,0	180,4	0,0		761,4	3 919	861	22,0
5	Lubuskie	16 741	19 711	1 388	2 103	7 641	9 023	2 010	39	5 133	6 293	117,7	151,5	118,1	1,9	122,6	4 016	181	4,5
6	Łódzkie	820	1 100	708	677	0	0	11	41	60	0	134,1	95,6		372,7	0,0	231	132	57,2
7	Małopolskie	39 559	48 553	16 321	22 356	852	1	615	2 871	4 441	11 197	122,7	137,0	0,1	466,8	252,1	11 031	6 825	61,9
8	Mazowieckie	4 204	5 463	1 012	1 209	260	635	0	308	2 387	3 022	129,9	119,5	244,5		126,6	1 845	2 169	117,6
9	Opolskie	3 161	3 398	748	751	56	0	0	6	2 186	2 523	107,5	100,4	0,0		115,4	248	393	158,7
10	Podkarpackie	978	3 828	315	2 913	295	172	220	557	0	0	391,5	924,8	58,3	253,2		230	88	38,3
11	Podlaskie	475	805	82	34	62	428	3	0	48	33	169,4	41,5	685,0	0,0	69,0	26	586	2 247,3
12	Pomorskie	10 465	13 099	1 885	2 402	0	0	529	952	7 465	8 791	125,2	127,4		180,0	117,8	332	509	153,3
13	Śląskie	488 891	452 190	106 872	110 499	473	0	444	75	333 730	301 245	92,5	103,4	0,0	16,9	90,3	25 503	12 952	50,8
14	Świętokrzyskie	22 359	24 719	1 215	1 708	8	18	154	132	16 996	19 701	110,6	140,6	221,4	85,7	115,9	1 083	3 897	359,7
15	Warmińsko-mazurskie	2 681	2 232	1 098	901	1 241	278	0	175	1	0	83,3	82,1	22,4		0,0	815	630	77,3
16	Wielkopolskie	7 647	9 696	4 238	5 677	0	0	470	50	2 338	2 940	126,8	134,0		10,6	125,7	3 030	4 938	163,0
17	Zachodniopomorskie	4 382	9 190	2 505	2 480	1 515	320	50	22	197	6 221	209,7	99,0	21,1	44,0	3 152,5	1 301	641	49,3

Tabela 3.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2001 i 2002

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem w tys. zł		z tego:				Dynamika zmian %			Struktura wydatków %				Rozchody w tys. zł		Dynamika zmian %
				wydatki bieżące		wydatki majątkowe											
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	4:3	6:5	8:7	5:3	6:4	7:3	8:4	2001	2002	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	<b>P O L S K A</b>	<b>654 542</b>	<b>637 856</b>	<b>569 516</b>	<b>539 936</b>	<b>85 026</b>	<b>97 920</b>	<b>97,5</b>	<b>94,8</b>	<b>115,2</b>	<b>87,0</b>	<b>13,0</b>	<b>84,6</b>	<b>15,4</b>	<b>17 614</b>	<b>16 931</b>	<b>96,1</b>
2	Dolnośląskie	24 287	37 551	11 840	11 368	12 447	26 183	154,6	96,0	210,4	48,8	51,2	30,3	69,7	2 038	3 529	173,1
3	Kujawsko-pomorskie	4 234	7 749	1 480	1 500	2 754	6 249	183,0	101,4	226,9	35,0	65,0	19,4	80,6	183	133	72,7
4	Lubelskie	5 208	3 785	167	912	5 041	2 873	72,7	546,1	57,0	3,2	96,8	24,1	75,9	125	475	380,0
5	Lubuskie	20 624	19 578	6 210	7 656	14 414	11 922	94,9	123,3	82,7	30,1	69,9	39,1	60,9	0	100	
6	Łódzkie	930	1 019	767	998	163	21	109,6	130,1	12,9	82,5	17,5	97,9	2,1	70	0	0,0
7	Małopolskie	44 874	50 435	12 057	23 844	32 817	26 591	112,4	197,8	81,0	26,9	73,1	47,3	52,7	1 460	1 910	130,8
8	Mazowieckie	4 225	4 583	3 624	4 182	601	401	108,5	115,4	66,7	85,8	14,2	91,3	8,7	150	417	278,0
9	Opolskie	3 335	3 189	2 541	2 716	794	473	95,6	106,9	59,6	76,2	23,8	85,2	14,8	30	30	100,0
10	Podkarpackie	1 030	2 733	1 022	1 198	8	1 535	265,3	117,2	19 187,5	99,2	0,8	43,8	56,2	100	0	0,0
11	Podlaskie	521	1 253	500	395	21	858	240,5	79,0	4 085,7	96,0	4,0	31,5	68,5	19	30	156,6
12	Pomorskie	10 474	12 982	8 292	9 407	2 182	3 575	123,9	113,4	163,8	79,2	20,8	72,5	27,5	0	127	
13	Śląskie	501 357	455 242	497 877	450 887	3 480	4 355	90,8	90,6	125,1	99,3	0,7	99,0	1,0	11 010	3 815	34,7
14	Świętokrzyskie	19 794	23 203	18 069	18 602	1 725	4 601	117,2	102,9	266,7	91,3	8,7	80,2	19,8	1 236	2 058	166,5
15	Warmińsko-mazurskie	2 828	1 799	1 099	845	1 729	954	63,6	76,9	55,2	38,9	61,1	47,0	53,0	471	481	102,2
16	Wielkopolskie	6 018	6 736	2 997	3 784	3 021	2 952	111,9	126,3	97,7	49,8	50,2	56,2	43,8	10	97	982,8
17	Zachodniopomorskie	4 803	6 019	974	1 642	3 829	4 377	125,3	168,6	114,3	20,3	79,7	27,3	72,7	712	3 729	524,0

## **4. Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego w wynikach kontroli regionalnych izb obrachunkowych**

### **4.1. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego**

#### **4.1.1. Informacje ogólne**

W 2002 roku regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły 1 415 kontroli, tj. o 99 więcej niż w 2001 roku. Tematyka będąca przedmiotem badań kontrolnych obejmowała bardzo szeroki zakres zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych przez podmioty objęte kontrolą. Analizie poddano procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, w szczególności pobieranie i gromadzenie dochodów, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań, zarządzanie środkami publicznymi oraz kwestie związane z gospodarowaniem majątkiem.

Wiele uwagi w działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w 2002 roku, poświęcono badaniu zagadnień przestrzegania zasad i procedur udzielania zamówień publicznych, określonych ustawą z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych. Ustawa ta ma zapewnić wydatkowanie środków publicznych, po przeprowadzeniu jawnego postępowania, gwarantującego zachowanie reguł uczciwej konkurencji oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Ze względu na wagę problematyki zamówień publicznych oraz obserwowane w tym obszarze przejawy zjawisk o charakterze patologicznym, w ramach prezentowania wyników kontroli omówione zostały rezultaty czynności kontrolnych odnoszących się do tej tematyki. W kolejnych częściach opracowania omówiono tematykę realizowaną w ramach tzw. kontroli koordynowanych (zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, realizacja dochodów z tytułu opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej).

Przekładając działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych, w 2002 roku, na pewne dane o charakterze statystycznym wskazać należy, że w wyniku przeprowadzonych **1 415 kontroli** ujawniono łącznie **24 218 przypadków nieprawidłowości**. Nieprawidłowości dotyczyły różnorodnych sfer związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych. Stwierdzone uchybienia i naruszenia prawa miały różną wagę gatunkową. Podkreślić należy jednakże, że część z nich wpływała bezpośrednio lub pośrednio na poziom realizowanych dochodów oraz wartość posiadanego majątku. Z drugiej strony wielokrotnie przedmiotem wystąpień pokontrolnych były sytuacje, w których doszło do bezpodstawnego poniesienia wydatków, co oznaczało uszczuplenie środków publicznych.

Najwięcej uchybień ujawniono w gminnych jednostkach samorządu terytorialnego (17 392 przypadki), co wynikało z podmiotowej struktury zrealizowanych kontroli. W powiatach ziemskich stwierdzono 4 666 przypadków nieprawidłowości, w województwach samorządowych 103 przypadki (w 2001 roku - 152), w pozostałych podmiotach objętych kontrolą 2 057 uchybień.

#### 4.1.2. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości izby rejestrowały według określonych kategorii tematycznych, dotyczących:

- spraw organizacyjnych i unormowań wewnętrznych,
- księgowości i sprawozdawczości budżetowej,
- gospodarki pieniężnej i rozrachunków,
- wykonania budżetu,
- gospodarowania mieniem komunalnym,
- zadań zleconych i realizowanych w ramach porozumień,
- rozliczeń finansowych jednostek samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi.

Najwięcej przypadków uchybień, wykazanych w rezultacie dokonanych czynności kontrolnych, wystąpiło w zakresie spraw związanych z księgowością oraz sprawozdawczością budżetową (łącznie 6 831 nieprawidłowości). 4 035 uchybień stwierdzono przy realizacji dochodów i przychodów, a 3 143 w zakresie wydatków i rozchodów. W odniesieniu do udzielania zamówień publicznych wykazano 2 769 nieprawidłowości. Wskazać należy, że w ramach kontroli tematyki planowania i wykonywania budżetu badaniu kontrolnemu podlegał cały szereg różnorodnych zagadnień, obejmujących między innymi kwestie: prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, przestrzegania unormowań określających zasady zaciągania zobowiązań, wykorzystania otrzymanych dotacji zgodnie z przeznaczeniem, przestrzegania zasad ustalania wynagrodzeń dla pracowników i rozliczania kosztów podróży służbowych, czy wreszcie udzielania i rozliczania dotacji na rzecz podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych. Liczbę nieprawidłowości - w układzie wszystkich podmiotów objętych kontrolami regionalnych izb obrachunkowych w 2002 roku - przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba nieprawidłowości występujących w jednostkach objętych kontrolami w 2002 roku

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Woje-wództwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy			Pozostałe jednostki	Razem
				miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
Liczba nieprawidłowości ogółem, w tym:	103	4 666	842	1 526	3 717	11 307	2 057	<b>24 218</b>
- sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne	6	290	106	137	353	898	262	<b>2 052</b>
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	24	2 624	207	291	779	2 337	569	<b>6 831</b>
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	11	495	80	153	360	1 374	374	<b>2 847</b>
- wykonanie budżetu	2	19	5	20	52	130	19	<b>247</b>
- dochody i przychody	4	175	142	305	743	2 608	58	<b>4 035</b>
- wydatki i rozchody	22	402	116	245	541	1 532	285	<b>3 143</b>
- zamówienia publiczne	18	300	120	208	495	1 308	320	<b>2 769</b>
- gospodarowanie mieniem komunalnym	16	282	61	136	300	886	131	<b>1 812</b>
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0	31	1	4	16	44	4	<b>100</b>
- rozliczenia finansowe jest z jej jednostkami organizacyjnymi	0	48	4	27	78	190	35	<b>382</b>

W rozbiciu na poszczególne podmioty, objęte kontrolami regionalnych izb obrachunkowych, struktura - stwierdzonych w 2002 roku - przypadków nieprawidłowości (w %) - przedstawia się następująco:

Struktura nieprawidłowości stwierdzonych w 2002 roku (w %)

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Woje-wództwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy			Pozostałe jednostki	Ogółem
				miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
Liczba nieprawidłowości ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne	5,9	6,2	12,6	9,0	9,5	7,9	12,7	8,5
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	23,3	56,2	24,6	19,1	21,0	20,7	27,7	28,2
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	10,7	10,6	9,5	10,0	9,7	12,1	18,2	11,8
- wykonanie budżetu,	1,9	0,4	0,6	1,3	1,4	1,1	0,9	1,0
- dochody i przychody	3,9	3,8	16,9	20,0	20,0	23,1	2,8	16,7
- wydatki i rozchody	21,4	8,6	13,8	16,1	14,9	13,6	13,9	13,0
- zamówienia publiczne	17,5	6,5	14,3	13,7	13,3	11,6	15,6	11,4
- gospodarowanie mieniem komunalnym	15,5	6,0	7,2	8,9	8,1	7,8	6,4	7,5
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0	0,7	0,1	0,3	0,0	0,4	0,2	0,4
- rozliczenia finansowe jst z jej jednostkami organizacyjnymi	0	1,0	0,5	1,8	2,1	1,7	1,7	1,6

#### 4.1.3. Wyniki kontroli zamówień publicznych<sup>48</sup>

##### Informacje wstępne

W 2002 roku regionalne izby obrachunkowe badały prawidłowość udzielania zamówień publicznych zarówno w ramach kontroli o charakterze kompleksowym, jak również problemowym i doraźnym. Prezentowane dane oparto na wynikach 778 kontroli kompleksowych, 67 kontroli problemowych oraz 99 kontroli doraźnych - przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich jednostkach organizacyjnych.

W ramach wymienionych kontroli regionalne **izby zbadały 4 543 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**, w tym 1 279 (28,15%) postępowań dotyczących zamówień o wartości powyżej 30 000 EURO oraz 3 264 (71,85%) postępowań dotyczące zamówień o wartości do 30 000 EURO.

Kwota wydatków (brutto - z uwzględnieniem podatku VAT) poniesionych przez zamawiających, po przeprowadzeniu kontrolowanych przez rio procedur, wyniosła około 1 602 380 262 zł, w tym w postępowaniach dotyczących zamówień o wartości powyżej 30 000 EURO - około 1 491 956 723 zł oraz w postępowaniach dotyczących zamówień o wartości do 30 000 EURO - około 110 423 539 zł.

<sup>48</sup> Przedstawienia wyników kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego za 2002 r. - dokonano na przykładzie przestrzegania unormowań dotyczących udzielania zamówień publicznych.

W rezultacie prowadzonych czynności kontrolnych ujawniono szereg naruszeń i uchybień. Łącznie w 2002 roku regionalne izby obrachunkowe zarejestrowały **2 769 przypadków naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych**. Część z tych naruszeń, kwalifikowanych jako naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiło przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Ze wszystkich zbadanych postępowań dotyczyło to 414 przypadków, z tego - 201 postępowań dotyczyło zamówień o wartości powyżej 30 000 EURO, a 213 - zamówień o wartości nie przekraczającej 30 000 EURO. Wysokość wydatków poniesionych przez zamawiających w ramach postępowań, co do których stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyniosła około 196 137 333 zł, z tego około 186 841 809 zł przypadło na postępowania dotyczące zamówień o wartości przekraczającej 30 000 EURO, a około 9 295 524 zł na postępowania o wartości do 30 000 EURO.

Przekładając podane wyżej dane ilościowe na wskaźniki procentowe wskazać należy, że postępowania, w odniesieniu do których stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiły 9,1% wszystkich skontrolowanych postępowań (414 na 4543). Co do postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30 000 EURO wskaźnik ten wyniósł 15,7% (201 na 1 279), przy zamówieniach o wartości do 30 000 EURO - 6,5% (213 na 3 264). Wysokość wydatków poniesionych po przeprowadzeniu ww. postępowań stanowiła 12,2% ogółu skontrolowanych wydatków (196 137 333 zł na 1 602 380 262 zł). Przy wydatkach dokonanych po realizacji procedur dotyczących zamówień powyżej 30 000 EURO wskaźnik ten wyniósł 12,5% (186 841 809 zł na 1 491 956 723 zł), a przy wydatkach dokonanych po przeprowadzeniu procedur uproszczonych 8,41% (9 295 524 zł na 110 423 539 zł).

W oparciu o wyniki kontroli regionalne izby obrachunkowe skierowały trzy informacje do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz 17 zawiadomień do prokuratury i policji o prawdopodobieństwie popełnienia przestępstw.

Do wniosków pokontrolnych sformułowanych przez izby w zakresie zamówień publicznych kontrolowane jednostki zgłosiły 31 zastrzeżeń, z których uwzględniono 5.

Wskazane wyżej dane statystyczne uzasadniają wniosek o stosunkowo dużej liczbie nieprawidłowości stwierdzanych w sferze zamówień publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, nie dając jednocześnie podstaw do wskazania, że - mimo wszystko - jakość działań zamawiających, w porównaniu z latami minionymi, uległa poprawie. Konstatacje te uznane być muszą za niepokojące, jeżeli uwzględni się fakt, że 2002 rok był siódmym rokiem stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (uchwały o wcześniejszym stosowaniu ustawy podjęły nieliczne organy stanowiące jednostek samorządowych). Działania jednostek samorządowych w omawianej materii są przedmiotem systematycznej kontroli ze strony zarówno regionalnych izb obrachunkowych, jak również Najwyższej Izby Kontroli. Na podstawie art. 9 ust.2 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych, czynności kontrolne wobec zamawiających z sektora samorządowego podejmowane są również przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Powszechnie dostępne są publikacje dotyczące zamówień publicznych, a oferta szkoleniowa poświęcona zamówieniom publicznym jest niezwykle szeroka i urozmaicona. Mimo powyższego, ocena stanu przestrzegania prawa w omawianym zakresie nie może być pozytywna. W tej sytuacji niezwykle istotna wydaje się próba wskazania źródeł takiej sytuacji. Wyniki kontroli regionalnych izb obrachunkowych nie dają możliwości pełnej analizy i diagnozy w tej materii, pozwalają

jednak wyszczególnić okoliczności, które mają znaczenie w omawianym aspekcie. Należy tutaj wskazać, przede wszystkim, na:

- brak kwalifikacji osób zajmujących się udzielaniem zamówień publicznych,
- niewłaściwa organizacja systemu udzielania zamówień publicznych,
- częste zmiany przepisów normujących udzielanie zamówień publicznych,
- niejasność i niespójność przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- świadome działania naruszające unormowania w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Stwierdzone w czasie kontroli prowadzonych w 2002 r., jak już wskazano wyżej, 2 769 przypadków naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych i aktów wykonawczych do niej dotyczyło:

### **1. Nie przestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy**

W 2002 roku ujawniono **93 przypadki (3,4% ogółu naruszeń)** udzielenia zamówienia z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. W części dotyczyło to sytuacji, w których zamawiający podkreślali swoje przekonanie o braku obowiązku stosowania ustawy. Dotyczyło to, przykładowo, świadczenia usług prawnych, zaciągania pożyczek i kredytów, zakupu bonów towarowych z funduszu świadczeń socjalnych. Jednocześnie stwierdzono także przypadki zaniechania stosowania ustawy przy dokonywaniu zamówień na roboty budowlane lub dostawy o wartości przekraczającej kwotę 30 000 EURO. W niektórych sytuacjach ustalony stan faktyczny wskazywał na fikcyjność prowadzonych procedur, potwierdzających wybór wykonawcy lub dostawcy, który rozpoczął roboty budowlane lub dostarczył przedmiot dostawy, jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania.

Doświadczenia kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wskazują na słusność proponowanej zmiany art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, stosownie do którego ustawy nie stosuje się do zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 3 000 EURO i podniesienie progu do kwoty 6 000 EURO. Podniesienie progu nie będzie oznaczać jednocześnie zdjęcia wszelkich rygorów wydatkowania środków publicznych. Ustawa o finansach publicznych obliguje bowiem jednostki sektora finansów publicznych do wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny, a kierownika takiej jednostki do ustalenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej, obejmujących także kwestie celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków (art. 28a, art. 35a, art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

*Podczas kontroli w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Ł. stwierdzono udzielenie zamówienia na dostawę 5 524 ton kruszywa dla potrzeb dokonywanych remontów dróg, o wartości 86 872,31 zł, z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych.*

*Kontrola Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w P. wykazała, że zamawiający wydatkował znaczne kwoty bez zastosowania procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych. Dotyczyło to, między innymi, robót remontowych w pawilonie pulmonologicznym (163 747,51 zł), zakupu oleju opałowego (53 987,44 zł), zakupu środków czystości (80 070,22 zł w 2001 roku i 59 430,17 zł w 2002 roku).*

*Kontrola przeprowadzona w Mieście i Gminie W. wykazała zawarcie, w 2000 roku, umowy zlecenia na doręczanie przesyłek pocztowych z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Z kolei w przypadku kontroli przeprowadzonej w Zakładzie*

*Gospodarki Komunalnej w C. stwierdzono udzielenie w 2000 roku - z pominięciem przepisów ww. ustawy - zamówienia na dostawę 259,66 ton węgla kamiennego o wartości 84 256,64 zł brutto.*

*W Mieście i Gminie J. udzielono zamówienia na ułożenie kostki brukowej przy dworcu PKS z pominięciem procedur ustawy o zamówieniach publicznych (42 511,23 zł). Dodatkowo po zakończeniu robót zamawiający sporządził dokumenty mające potwierdzać przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (dokumentacja podstawowych czynności, umowa).*

## **2. Nie przestrzegania zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub określonych nią procedur**

Naruszenie zakazu podziału zamówienia stwierdzono w **70 przypadkach**, co stanowi 2,5% ogólnej liczby naruszeń. Podkreślić należy, że z uwagi na konieczność wykazania umyślności w działaniach zamawiającego (działanie w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur) w wielu przypadkach postawienie zarzutu naruszenia art. 3 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych jest bardzo trudne. Pozycja zamawiających względem organów kontroli jest tutaj zawsze uprzywilejowana, a pomysłowość w powoływaniu względów finansowych, technicznych, organizacyjnych, technologicznych uzasadniających podział zamówienia przeogromna. Dlatego też za pożądane uznać należy wprowadzenie nowego uregulowania sposobu obliczania wartości zamówienia publicznego z uwzględnieniem charakteru zamówienia i czasu na jaki ma być zawarta umowa.

Zarzut podziału zamówienia częściej stawiany był w odniesieniu do zamówień poniżej 30 000 EURO, w wielu jednak wypadkach na zagadnienie podziału zamówienia nakładały się kwestie określenia, przez zamawiającego, przedmiotu zamówienia. Nie ma bowiem istotnych argumentów zabraniających zamawiającemu uznanie, że papier ksero jest odrębnym przedmiotem zamówienia od kalendarzy biurowych, a materiały biurowe są kategorią grupującą szereg odrębnych zamówień.

*W Powiecie G. stwierdzono w wyniku kontroli, że zamawiający zaniżył wartość zamówienia publicznego na wykonanie wycinki mechanicznej drzew przy drogach powiatowych, ustalonej zgodnie z kosztorysem inwestorskim na kwotę 172 843,02 zł, o planowany dochód z tytułu sprzedaży drewna. Dochód ten oszacowano na kwotę 147 399,65 zł. W związku z powyższym zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, prowadzonego w procedurze uproszczonej (art. 15 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych).*

*W Gminie K. stwierdzono, że zamawiający dokonał nieuzasadnionego podziału zamówienia na dostawę oleju opałowego. Zamówienia dokonano w trybie zapytanie o cenę (24 353,67 zł) i w trybie zamówienia z wolnej ręki (2 500 zł).*

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Komunikacyjnym Związku Komunalnym w K. stwierdzono naruszenie zakazu podziału zamówienia - w związku z wykonywaniem prac remontowych korytarzy pomieszczeń zajmowanych przez Związek. Zamawiający udzielił zamówień na prace remontowe na podstawie pięciu umów, zawartych z tym samym wykonawcą, w okresie od 31 sierpnia 2000 roku do 11 października 2000 roku. Łączna wartość robót budowlanych objętych zakresem wskazanych umów wynosiła 57 210 zł netto. Udzielając kolejnych zamówień zamawiający nie określał przedmiotu zamówienia, jego wartości, a także nie zawarł umowy na piśmie.*

## **3. Nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia**

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono **94 przypadki** naruszenia art. 17 ustawy o zamówieniach publicznych (3,4% ogólnej liczby naruszeń). Dotyczyły one - przede wszystkim - nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia w stosunku do robót

budowlanych, co wiązało się z brakiem posiadania przez zamawiającego dokumentacji projektowej lub specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Naruszenia te pojawiały się często w związku z wadliwą kwalifikacją przedmiotu zamówienia jako usługi, a nie roboty budowlanej, co miało miejsce, w szczególności, przy zamówieniach dotyczących utrzymania dróg (równanie, profilowanie, wałowanie, wbudowanie kamienia, tłucznia).

W oparciu o wyniki kontroli izb zwrócić należy uwagę, że wadliwe określenie przedmiotu zamówienia charakteryzuje postępowania o wartości przedmiotu zamówienia do 30 000 EURO. Sformułowania art. 30 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych w porównaniu z treścią art. 35 ust. 1 pkt 4 tej ustawy mogą sugerować, że ustawodawca pozwala na zróżnicowany sposób określenia przedmiotu zamówienia w postępowaniach prowadzonych w procedurze pełnej i uproszczonej. Wniosek ten, do którego doszło wielu zamawiających, jest błędny. Materiały zgromadzone w rezultacie działań kontrolnych dają podstawę do sformułowania tezy o potrzebie wprowadzenia co do ww. postępowań obowiązku przygotowania, przez zamawiających, uproszczonej formy specyfikacji istotnych warunków zamówienia (przynajmniej w trybach przetargowych), która zawierałaby niektóre elementy wymienione w art. 35 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

*W Gminie M. kontrola stwierdziła, że zamawiający nieprawidłowo określił przedmiot zamówienia publicznego na świadczenie usług transportowych. W ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym wskazał bowiem, że przedmiotem postępowania jest dostawa kruszywa, podczas gdy faktycznie przetarg dotyczył także dostawy innych asortymentów materiałowych.*

*W Gminie P. stwierdzono, że określając przedmiot zamówienia w postępowaniu na dowóz dzieci do szkół, zamawiający wskazał, że dowóz powinien odbywać się samochodem marki „Autosan”, co stanowiło naruszenie zasady, że przedmiotu i warunków zamówienia nie można określać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.*

#### **4. Niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony**

Stwierdzono **115 przypadków** naruszenia art. 14 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z którym zamawiający może udzielić zamówienia w innym trybie niż przetarg nieograniczony wyłącznie w okolicznościach określonych w tej ustawie (4,2% ogólnej liczby naruszeń). Nieprawidłowości te związane były z udzielaniem zamówień publicznych w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, trybie zapytanie o cenę i trybie zamówienia z wolnej ręki. Ich przyczyną było w wielu wypadkach bardzo późne podejmowanie decyzji o udzieleniu zamówienia (np. wskutek uzyskania dodatkowych środków dotacyjnych), co uniemożliwiało zachowanie terminów obowiązujących w postępowaniach przetargowych. Gros stwierdzonych przypadków udzielenia zamówienia w wadliwie wybranym trybie przypadła na postępowania o wartości do 30 000 EURO. Wciąż w tym zakresie ujawniane były nieprawidłowości świadczące o niewielkiej znajomości przepisów przez zamawiających, do których należy zaliczyć udzielanie zamówień na roboty budowlane w trybie zapytania o cenę. Wiele uchybień dotyczyło udzielenia tzw. zamówienia dodatkowego (w trybie zamówienia z wolnej ręki). W obowiązującym obecnie stanie prawnym udzielenie zamówienia dodatkowego wydaje się dużo trudniejsze z uwagi na wprowadzenie przesłanki wskazującej, że wykonanie zamówień dodatkowych stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć. Tymczasem zamawiający w wielu wypadkach powoływali się na omówioną podstawę zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w sytuacji potrzeby wykonania

określonych prac, ale potrzeby jak najbardziej przewidywalnej (np. pomalowanie kolejnych pomieszczeń, rozbiórka komórek znajdujących się na placu budowy).

*W Gminie R. stwierdzono w rezultacie kontroli procedur udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie modernizacji kotłowni w budynku Ochotniczej Straży Pożarnej (wartość 117 747,08 zł), że zamówienia udzielono w nieprawidłowo wybranym trybie zapytania o cenę. Interesującym elementem było również to, że umowę podpisał w imieniu Gminy Prezes Ochotniczej Straży Pożarnej.*

*W trybie zapytania o cenę udzielono także zamówienia na wykonanie gazyfikacji miejscowości Z. w Gminie G. Wartość szacunkowa zamówienia na przedmiotowe roboty budowlane przekraczała kwotę 100 000 EURO.*

*W Mieście i Gminie S. stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego na prace związane z rozbudową Szkoły Podstawowej (roboty wodno - kanalizacyjne i CO), w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, mimo braku spełnienia powołanej przez zamawiającego przesłanki, to jest pilnej potrzeby udzielenia zamówienia, w sytuacji, której nie można było przewidzieć, nie wynikającej z winy zamawiającego.*

## **5. Nie odrzucenia oferty i nie wykluczenia dostawcy lub wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**

Rozpatrywanie ofert złożonych przez oferentów podlegających wykluczeniu, nie odrzucanie ofert mimo zaistnienia ustawowych przesłanek podjęcia takiej decyzji, to rodzaj naruszeń najczęściej stwierdzonych w rezultacie przeprowadzonych w 2002 roku kontroli. Łącznie ujawniono **267 przypadków** omawianych nieprawidłowości (9,6% ogólnej liczby naruszeń). Przyczyną wielu uchybień było formułowanie przez zamawiających licznych warunków w postępowaniach o wartości przedmiotu zamówienia do 30 000 EURO, zupełnie nieadekwatnych do przedmiotu zamówienia. Okoliczność ta stawała się oczywista dopiero na etapie oceny spełnienia przez dostawców lub wykonawców warunków, co prowadziło zamawiającego do decyzji o rezygnacji z uprzednio ustalonych wymogów. Podkreślić należy, że ustawa o zamówieniach publicznych cechuje się daleko idącym rygoryzmem i nawet drobne, zupełnie nieistotne dla treści oferty, elementy przesądzą o konieczności jej odrzucenia (wykluczenia oferenta). Nie zawsze ta świadomość towarzyszyła zamawiającym, którzy nie brali pod uwagę „niewielkich” - ich zdaniem - niedostatków w złożonych ofertach. Co do części stwierdzonych w przedmiotowym zakresie nieprawidłowości wyrazić należy jednakże obawę, że ich przyczyną nie były pomyłki czy też nieuwaga zamawiających. Dotyczyło to, w szczególności, sytuacji gdy te same, stwierdzone przez zamawiającego, uchybienia skutkowały odrzuceniem niektórych tylko ofert, a pozostałe podlegały rozpoznawaniu. Ujawniono także przypadki, gdzie w ofertach znajdowały się dokumenty opatrzone datą późniejszą niż termin złożenia ofert, jak również przypadki odrzucenia oferty mimo braku zaistnienia przesłanek uzasadniających taką decyzję. Najczęściej obowiązek odrzucenia oferty (wykluczenia oferenta) związany był z nie przedłożeniem aktualnego odpisu z właściwego rejestru albo aktualnego zaświadczenia z ewidencji działalności gospodarczej, nie przedłożeniem zaświadczeń dotyczących wywiązywania się z uiszczania podatków i opłat lokalnych, nie przedłożeniem informacji z Krajowego Rejestru Karnego (wcześniej Centralnego Rejestru Skazanych), nie przedłożeniem dokumentów potwierdzających sytuację finansową oferenta czy też potwierdzających, posiadaną wiedzę i doświadczenie oraz potencjał ekonomiczny i techniczny.

W Gminie Ł. w wyniku kontroli zamówienia publicznego udzielonego na wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej stwierdzono, że zamawiający nie odrzucił oferty, której złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji. Jeden z oferentów zastosował upust w cenie w wysokości 7%, co oznaczało, że zrezygnował z zysku - 5% i pomniejszył koszty ogólne o 2%. Zastosowana cena była ceną dumpingową, co naruszało art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ponadto oferta ta podlegała odrzuceniu także z uwagi na brak spełnienia wszystkich warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Oferent ten nie złożył także oświadczenia co do pozostawania w stosunku zależności lub dominacji. Mimo powyższego omawiana oferta uznana została za najkorzystniejszą.

W Mieście i Gminie S. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie rozbudowy ujęcia wodnego w miejscowości Lubstów stwierdzono, że zamawiający nie odrzucił 5 złożonych ofert - mimo istnienia ku temu przesłanek. Oferty nie zawierały przykładowo informacji (w bankowej opinii o firmie) o kwocie, do której bank jest gotowy udzielić kredytu, wykazu surowców i produktów krajowych przewidzianych do użycia przy wykonaniu zamówienia, jedna z ofert nie została podpisana przez oferenta. Odrzucenie ofert prowadziłoby do unieważnienia postępowania.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Gminie B. stwierdzono w odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie rozbudowy komunalnej oczyszczalni ścieków oraz budowę kanalizacji sanitarnej (2000 rok), że w przetargu nieograniczonym zamawiający otrzymał 9 ofert. Pięć z tych ofert zostało odrzuconych. Dwóch uczestników postępowania wykluczono na podstawie art. 22 ust. 7 ustawy o zamówieniach publicznych. W stosunku do jednego z tych oferentów brak było podstaw do podjęcia takiej decyzji. Oferent złożył bowiem oświadczenie o pozostawaniu w stosunku dominacji z innym uczestnikiem postępowania, co zgodnie z przepisami nie skutkuje wykluczeniem uczestnika z postępowania (skutek taki ma pozostawanie w stosunku zależności). Bezpodstawnie wykluczony oferent, spośród uczestników przetargu, zaferował jedną z najniższych cen oraz był wykonawcą o zdecydowanie najwyższym potencjale ekonomicznym i technicznym, a także charakteryzował się największym doświadczeniem w realizacji robót będących przedmiotem postępowania. Jednocześnie kontrola wykazała, że dwie dopuszczone do oceny oferty nie spełniały wymogów specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. brak potwierdzenia doświadczenia w realizacji robót objętych zamówieniem). Za najkorzystniejszą uznana została oferta z najwyższą ceną 6 256 097,08 zł brutto. Oferta ta była droższa od jedynej oferty, która powinna być uznana za ważną (ww. oferta złożona przez bezpodstawnie wykluczonego uczestnika) o kwotę 2 818 864,08 zł.

W Gminie Ś. kontrola wykazała, że żadna z dwóch ofert złożonych w przetargu nieograniczonym na wykonanie nawierzchni asfaltowej boiska nie spełniała wymogów zamawiającego podanych w warunkach postępowania. Mimo tego zamawiający rozpoznał oferty argumentując, że był to już trzeci przetarg na przedmiotowe zadanie - w pierwszym wpłynęła jedna oferta, w drugim żadna - i komisja mając **dwie oferty** nie chciała doprowadzić do kolejnego jego unieważnienia.

Kontrola przeprowadzona w Komunikacyjnym Związku Komunalnym w K. ujawniła przypadek nie odrzucenia oferty złożonej w przetargu nieograniczonym na świadczenie usług przewozu pasażerów, pomimo faktu, że wymagane przez zamawiającego wadium wniesione zostało w formie nie przewidzianej w przepisach (obligacje).

## 6. Nie unieważnienia postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą

Ujawniono **88 przypadków**, w których zamawiający naruszył wynikający z ustawy o zamówieniach publicznych obowiązek unieważnienia postępowania - mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 27b tej ustawy (3,2% ogólnej liczby uchybień). Nieprawidłowość ta najczęściej stwierdzana była w przypadkach, w których zamawiający nie odrzucił ofert lub nie wykluczył oferenta z postępowania. Podjęcie takiej decyzji prowadziłoby, w omawianych sytuacjach, do unieważnienia postępowania z uwagi na wpływ mniej niż dwóch ofert nie

podlegających odrzuceniu lub mniej niż dwóch wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym (art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych).

Pewne wątpliwości, wśród przesłanek unieważnienia postępowania, budzi okoliczność wymieniona w art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych (cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na finansowanie zamówienia). W przypadku jednostek samorządowych, gdyby przyjąć rygorystyczne założenie, że kwota, którą zamawiający może przeznaczyć na finansowanie zamówienia to kwota wydatków ujęta w planie finansowym, w momencie rozstrzygnięcia postępowania, liczba unieważnionych postępowań musiałaby gwałtownie wzrosnąć. Uwzględnić tutaj należy specyfikę finansowania jednostek samorządowych, które częstokroć dopiero w trakcie roku budżetowego uzyskiwały pewność co do możliwości uzyskania dotacji, czy też preferencyjnej pożyczki (kredytu).

## **7. Naruszenia zasady równego traktowania dostawców lub wykonawców oraz zasady uczciwej konkurencji**

Zachowaniu wymienionych zasad służy cały szereg przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (np. art. 24 ust. 1, art. 27d ust. 3, art. 36 ust. 2, art. 44 ust. 2 ustawy). Dlatego też uchybienie zasadom równości i uczciwej konkurencji towarzyszyło najczęściej naruszeniom obowiązków zamawiającego wynikających z tych przepisów. Jako naruszenie art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych regionalne izby obrachunkowe, przykładowo, kwalifikowały przypadki nie odrzucenia oferty mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 27a ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, nie wykluczenia oferenta mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 19 ust. 1 ustawy, odrzucenia oferty w sytuacji spełnienia przez oferenta warunków ustalonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stosowania innych kryteriów oceny oferty niż wymienionych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przypadki: zaproszenia do udziału w postępowaniu albo zaproszenia do składania ofert, nieuzasadnionego różnicowania ilości przyznawanych punktów w ramach danego kryterium oceny ofert (np. ten sam okres gwarancji i różne ilości punktów), odstępowań przez zamawiających od wymagań określonych w specyfikacji, wprowadzania wymagań nie pozostających w związku z przedmiotem zamówienia (nieadekwatnych do tego przedmiotu) oraz udostępniania niektórym oferentom kosztorysu inwestorskiego.

W 2002 roku izby stwierdziły naruszenie art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych w **104 przypadkach** (3,8% ogólnej liczby uchybień).

*W Powiecie P. kontrola wykazała, że zamawiający prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację kotłowni centralnego ogrzewania w budynku Zespołu Szkół przyjął jako jedno z kryteriów oceny oferty termin wykonania - 15%. Umowa w sprawie udzielenia zamówienia publicznego zawarta została w dniu 11 lipca 2000 roku, a już w dniu 19 lipca 2000 roku podpisany został aneks przesuwający termin wykonania prac z dnia 24 sierpnia 2000 roku na dzień 18 listopada 2000 roku.*

*W Gminie G. wykazano, że prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogi dojazdowej do pól zamawiający przyjął jako kryterium oceny ofert - warunki płatności. Mimo, że tylko jeden z oferentów złożył w tym zakresie propozycję, punkty w ramach przedmiotowego kryterium otrzymał każdy z wykonawców.*

*W Mieście Z. kontrola wykazała, że w postępowaniu, prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, przy wartości zamówienia powyżej 30 000 EURO, na utrzymanie zieleni*

miejskiej, zamawiający w dwóch przypadkach (w zamówieniu wyodrębniono osiem zadań) nie dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonując oceny niezgodnie z regulacjami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i zasadami uczciwej konkurencji. Zamówienia na utrzymanie zieleni w Parku Miejskim udzielono oferentowi nr 1, który zaoferował cenę wyższą o 103 400 zł od ceny oferty nr 2 - mimo, że przygotowanie zawodowe personelu i potencjał techniczny firm były zbliżone oferent nr 1 otrzymał dwukrotnie więcej punktów. Zamówienia na utrzymanie rabat kwiatowych na skrzyżowaniu dróg udzielono oferentowi, którego oferta była droższa o 55 135 zł od ceny podanej przez oferenta, który wykazał większy potencjał techniczny, a przygotowanie zawodowe i doświadczenie było porównywalne. Mimo tego nie uzyskał on w ramach tych kryteriów większej (czy chociażby równej) liczby punktów.

W Gminie St. K. ustalono, że przetarg nieograniczony ogłoszony na wykonanie modernizacji dróg wygrał podmiot, który przedstawił kosztorysy ofertowe równe do drugiego miejsca po przecinku kosztom poszczególnych zadań, wyliczonym w kosztorysach inwestorskich, co wzbudziło wątpliwości dotyczące prowadzenia przez zamawiającego postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. W tej także Gminie ujawniono, że oferty zgłoszone przez uczestników przetargu na opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oceniane były nie przez członków powołanej komisji przetargowej, lecz przez podinspektora ds. inwestycji i rozwoju gminy.

W Mieście P. Z. kontrola stwierdziła, że zamawiający w przetargu nieograniczonym na wybór wykonawcy odbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków ustalił w specyfikacji nieprecyzyjne zasady oceny ofert w ramach kryterium doświadczenie zawodowe, uznając, że za „dobre referencje” oferent otrzyma 2 punkty, a za „dużo dobrych referencji” 3 punkty. Brak wyjaśnienia jaka ilość referencji oznacza już ich dużą liczbę nie gwarantował w minimalnym stopniu obiektywnej oceny złożonych ofert. W trakcie postępowania zamawiający odrzucił trzy spośród dziewięciu otrzymanych ofert, jako nie spełniających warunków specyfikacji istotnych warunków zamówienia, natomiast co do trzech kolejnych nie podjął takiej decyzji - mimo, że zawierały one tożsame braki.

## 8. Niewłaściwego ustalenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych określającego treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia stwierdzono w **183 przypadkach** (6,6% ogólnej liczby uchybień). Waga i charakter ujawnionych naruszeń miały bardzo zróżnicowany charakter. Naruszenia o niewielkim ciężarze gatunkowym dotyczyły braku zamieszczenia informacji o pracownikach zamawiającego uprawnionych do kontaktowania się z dostawcami lub wykonawcami czy też braku oświadczenia co do zamiaru zwołania, przez zamawiającego, zebrania dostawców i wykonawców. Zupełnie inny wymiar miały uchybienia związane z zaniechaniem zamieszczenia opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków wymaganych od dostawców i wykonawców, jak również brakiem opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty. Niewątpliwie informacje te mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia prawidłowego przebiegu dwóch tak istotnych czynności zamawiającego jak - ocena spełnienia warunków i ocena ofert. Nieprawidłowe ustalenie specyfikacji we wskazanym zakresie w wielu wypadkach prowadziło do szeregu kolejnych naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych, w szczególności, art. 27 a i art. 27d ust. 1 ustawy.

Zauważyć należy, że ustalenie warunków i kryteriów oceny ofert powinno nastąpić z dołożeniem maksymalnej staranności, po wszechstronnym rozważeniu specyfiki przedmiotu zamówienia i wynikających z niej dla zamawiającego konsekwencji. Automatyczne powielanie treści dotychczasowych specyfikacji, w wielu wypadkach, było źródłem istotnych kłopotów zamawiającego w związku z prowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia

publicznego. Przykładowo, za mało uzasadnione należy uznać przyjmowanie jako kryterium oceny ofert terminu wykonania dla zamówień nieskomplikowanych, wykonywanych, standardowo, w okresie kilku tygodni. Termin wykonania, czy też okres gwarancji, w sposób optymalny mogą być ustalone jako warunki stawiane przez zamawiającego, a nie jako kryteria oceny ofert. W wielu wypadkach zamawiający nie byli w stanie wykorzystać specyfikacji dla realizacji założonych celów związanych z udzieleniem określonego zamówienia publicznego. W tej sytuacji pomocne byłoby dla zamawiających skorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, w oparciu o które możliwe jest określenie, w drodze rozporządzenia, dla poszczególnych rodzajów zamówień wzorów formularzy specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz dodatkowych informacji, które muszą zawierać te formularze.

W literaturze oraz dyskusjach poświęconych zamówieniom publicznym pojawia się bardzo często pogląd o powszechnym zjawisku pisania specyfikacji pod konkretnego oferenta. Kontrole przeprowadzane przez regionalne izby obrachunkowe **nie potwierdzają jednak tego zjawiska**. Pozwalają natomiast na wniosek, że zamawiający w o wiele większym stopniu wykorzystują te elementy specyfikacji, w których określone informacje **nie zostały podane, lub zrobiono to w sposób ogólny, czy też fragmentaryczny. Prowadzi to do sytuacji, w której zamawiający uzyskuje tzw. „luz decyzyjny”, czyli możliwość podejmowania decyzji o charakterze dowolnym i nieweryfikowalnym**. Uwaga ta dotyczy, przede wszystkim, **zapisów odnoszących się do kryteriów oceny ofert**, co zostanie szczegółowo omówione w punkcie 10.

*W specyfikacji istotnych warunków zamówienia opracowanej na wykonanie modernizacji drogi gminnej w Gminie S. zamawiający nie opisał przyjętych kryteriów oceny ofert, nie opisał sposobu obliczania wartości ofert według tych kryteriów oraz określił sposób punktowania nie gwarantujący traktowania oferentów na równych prawach.*

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Mieście L. stwierdzono, że zamawiający jako kryteria wyboru ofert, w przetargu nieograniczonym, na modernizację kotłowni c.o. w Szkole Podstawowej Nr 1 w L., ustalił: cenę - 60%, termin wykonania - 30% i subiektywne przekonanie członków komisji co do złożonych ofert (!! ) - 10%. Oferta uznana za najkorzystniejszą, w oparciu o wskazane kryteria, była ofertą droższą od oferty z najniższą ceną o kwotę 11 789,19 zł. O wyborze zdecydował krótszy o 9 dni termin wykonania zamówienia.*

## 9. Nieprawidłowości związanych z określeniem kryteriów oceny ofert

Naruszenie to, związane, w szczególności, z wprowadzonym zakazem ustalania kryteriów o charakterze podmiotowym, stwierdzono w **13 przypadkach** (0,5% ogólnej liczby naruszeń).

*W Mieście i Gminie K. stwierdzono, że zamawiający nie ustalił w ogóle jako kryterium oceny ofert - **ceny**. Zamawiający żądał od oferentów, w postępowaniach dotyczących udzielenia zamówień publicznych na budowę sali gimnastycznej, podania jak największego zakresu robót, które zostaną wykonane w ramach wskazanego przez zamawiającego wynagrodzenia. Dodatkowo zamawiający przekazał Urzędowi Zamówień Publicznych nieprawdziwe informacje w zakresie stosowanych przez siebie kryteriów oceny ofert.*

*Kontrola przeprowadzona w Gminie M. stwierdziła, że zamawiający rozpoczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę gimnazjum ogłosił w Biuletynie Zamówień Publicznych kryteria oceny ofert: cena (55%), termin wykonania (25%), warunki gwarancji (5%), warunki płatności (5%) i organizacja budowy (10%). W specyfikacji dokonano zmian w porównaniu z treścią ogłoszenia w zakresie ustalonych kryteriów oceny i ich*

znaczenia, przyjmując następujące kryteria: cena (60%), warunki płatności i aranżacja finansowania (25%), termin wykonania (10%) oraz organizacja budowy (5%).

W Gminie S. zamawiający udzielając zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę na dostawę oleju ustalił drugie obok ceny kryterium oceny ofert, którym były warunki płatności (cena - 90%, warunki płatności - 10%).

#### **10. Stosowania kryteriów oceny ofert niezgodnie z postanowieniami specyfikacji, zaproszenia do udziału w postępowaniu, zaproszenia do składania ofert. Naruszenie zasady wyboru najkorzystniejszej oferty**

W przeprowadzanych kontrolach obejmujących problematykę zamówień publicznych izby szczególną uwagę zwracały na czynności zamawiającego związane z oceną ofert. W tym fragmencie postępowania koncentrowały się bowiem nieprawidłowości i naruszenia wskazujące na możliwość zaistnienia sytuacji, w której zamawiający, mimo prowadzenia postępowania, dokonał już wyboru oferenta poza procedurami ustalonymi przez ustawę o zamówieniach publicznych. Odpowiednie ustalenie kryteriów oceny ofert lub zaniechanie ich opisu daje szerokie możliwości podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych i nie dających się zweryfikować przez organy kontroli. W wielu, stwierdzonych w trakcie kontroli, stanach faktycznych zamawiający, który określił przesłanki i sposób oceny ofert w ramach przyjętych kryteriów, dokonywał oceny w sposób zupełnie odmienny, powołując argumenty nie wskazane w specyfikacji lub zaproszeniu do udziału w postępowaniu. Istotną trudnością z jaką spotykali się kontrolujący były liczne sytuacje braku sporządzenia uzasadnienia sformułowanej oceny ofert, przez członków komisji przetargowej, jak również braku sporządzenia uzasadnienia dokonanego wyboru. Uzasadnienie to w wielu wypadkach sprowadzało się do formuły, że wybrano ofertę, która uzyskała najwyższą liczbę punktów, czy też, że w oparciu o przyjęte kryteria oferta uznana została za najkorzystniejszą<sup>49</sup>. W kilkudziesięciu przypadkach inspektorzy rio, w oparciu o zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia, czy też zaproszenia do udziału w postępowaniu (do składania ofert) stwierdzili, że przy prawidłowym stosowaniu postanowień tych dokumentów wybrana przez zamawiającego oferta nie może być uznana za najkorzystniejszą. W 2002 roku izby ujawniły **125 przypadków** omawianych naruszeń (4,5% ogólnej liczby uchybień).

*W Mieście i Gminie S. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie rozbudowy ujęcia wodnego w miejscowości Lubstów stwierdzono, że członkowie komisji przetargowej oceniając oferty według kryterium doświadczenie zawodowe i przygotowanie fachowe przyznali punkty w oderwaniu od treści złożonych ofert. Wszyscy oceniani oferenci złożyli, wymagane przez specyfikację istotnych warunków zamówienia, wykazy robót zrealizowanych w okresie 3 ubiegłych lat o charakterze i złożoności porównywalnej z zakresem zamówienia wraz z referencjami. Oceniający oferty członkowie Zarządu Miejskiego uzasadnili swą punktację okolicznością, że - w ramach przedmiotowego kryterium - oceny ofert dokonano w oparciu o wizje lokalne (ogłędziny) przeprowadzone na obiektach wybudowanych przez oferentów.*

*W Gminie D. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości zamówienia powyżej 30 000 EURO, na wykonanie sieci wodociągowej wraz z przyłączami do działek w miejscowościach Ś. - K. L. stwierdzono, że*

<sup>49</sup> Z punktu widzenia organu kontroli dużo większe trudności w ocenie określonego stanu faktycznego pojawiają się w momencie braku wskazania przez zamawiającego na czym polegać będzie ocena ofert w ramach danego kryterium. Opis kryteriów, nawet niepełny, daje bowiem szansę kontroli pracy komisji przetargowej na etapie oceny ofert i weryfikacji jej rozstrzygnięć.

oferty zostały ocenione przez członków komisji przetargowej w sposób sprzeczny z kryteriami oceny zawartymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ponieważ wszyscy oceniani oferenci zrealizowali w ciągu ostatnich trzech lat dwa obiekty o podobnym charakterze jak przedmiotowe zamówienie, powinni otrzymać - za kryterium przygotowanie fachowe (techniczne) oferenta - maksymalną liczbę punktów, zgodnie z postanowieniami specyfikacji. Członkowie komisji zaniżyli punktację w stosunku do dwóch ofert, powodując tym samym zniekształcenie wyników postępowania. Przy zastosowaniu prawidłowego sposobu oceny ofert - zgodnego z zasadami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia - najwyższą ilość punktów powinna otrzymać inna oferta (posiadająca jednocześnie najniższą cenę), niż wybrana przez zamawiającego.

W Gminie K. stwierdzono dokonanie oceny ofert złożonych w przetargu na wykonanie modernizacji drogi w miejscowości Nietulisko w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji. W ramach kilku kryteriów oceny ofert punktacja członków komisji była zupełnie dowolna i nie powiązana z treścią ofert. Przykładowo, co do kryterium terminu realizacji - mimo podania przez oferentów różnych okresów wykonania prac - każdy otrzymał taką samą liczbę punktów. Symulacja sporządzona przez kontrolujących wykazała, że oceniając zgodnie z regułami specyfikacji i zasadami uczciwej konkurencji zamawiający powinien wybrać inną ofertę, jako najkorzystniejszą, niż tego dokonał. Wybrana przez zamawiającego oferta była droższa o 17 658,42 zł.

W Gminie I. ustalono, że udzielając zamówienia publicznego na budowę sali gimnastycznej w miejscowości S. zamawiający nie określił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny ofert w ramach kryteriów: wiarygodność ekonomiczna i doświadczenie oferenta oraz doświadczenie zawodowe, ograniczając się wyłącznie do wskazania liczby możliwych do uzyskania punktów. Kontrola wykazała, że zamawiający dokonał wyboru oferty z najwyższą ceną, o czym zdecydowała punktacja w oparciu o wymienione kryteria. Weryfikacja ocen komisji przetargowej była w istotny sposób utrudniona ze względu na brak podania, przez członków komisji, na kartach indywidualnej oceny, jakiegokolwiek uzasadnienia sformułowanych ocen.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Miejskiej Dyrekcji Inwestycji i Komunikacji w S. stwierdzono, że w postępowaniu na wybór wykonawcy modernizacji drogi krajowej Nr 8 zamawiający wybrał ofertę o 624 748 zł droższą, a decydujące znaczenie dla tego wyboru miało kryterium wiarygodności techniczno - ekonomicznej oferenta - 30%. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazano, że w ramach tego kryterium punkty miały być przyznawane w podziale na trzy podkryteria: wiarygodność techniczna, wiarygodność ekonomiczna oraz metodologia wykonania i harmonogram robót. Jednocześnie zamawiający bardzo ogólnikowo wskazał w oparciu o jakie przesłanki, dokumenty i informacje zawarte w ofercie dokonywać będzie ocen przy danych podkryteriach. Przykładowo w odniesieniu do wiarygodności ekonomicznej wyjaśnił, że znaczenie będzie miał dostęp do środków finansowych i rentowność. Tak określony sposób oceny ofert pozwalał członkom komisji przetargowej na dużą dowolność w stosowaniu podkryteriów. Dla wyboru najkorzystniejszej oferty decydujące znaczenie miało wymienione podkryterium - wiarygodność ekonomiczna. Kontrola wykazała, że członkowie komisji przetargowej odnieśli się w swojej ocenie tylko do elementu rentowności, pomijając okoliczność dostępu do środków finansowych. Punktacja przyznana oferentom nie miała powiązania z treścią złożonych ofert. Oferent, który otrzymał niższą liczbę punktów wykazał nadwyżkę przychodów nad kosztami, mając przy tym aktywa o 10-krotnie większej wartości od drugiego uczestnika postępowania. Mimo tego otrzymał 15 punktów, podczas gdy drugi z ocenianych oferentów 30.

W Mieście P. Z. zamawiający udzielając, w trybie przetargu nieograniczonego, zamówienia publicznego na odbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków ustalił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że ocena ofert pod względem technologicznym i technicznym dokonana zostanie w oparciu o opinie powołanych ekspertów. Opracowana przez nich opinia miała

stanowić standard w zakresie przyznawania punktów w ramach wskazanego kryterium. Jednak członkowie komisji przetargowej wyżej ocenili inną ofertę niż wynikało to z opinii ekspertów. Miało to decydujący wpływ na wybór tej oferty jako najkorzystniejszej. Ocena ofert dokonana zgodnie z postanowieniami specyfikacji prowadziła do wyboru oferty z ceną niższą o kwotę 575 338 zł.

W Mieście Ł. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia na wykonywanie remontów dróg gruntowych stwierdzono, że zamawiający żądał w specyfikacji istotnych warunków zamówienia podania przez oferentów ceny za wykonanie całości zamówienia, a także wskazania cen za poszczególne rodzaje prac - równanie drogi, wałowanie, wbudowanie szlaki oraz wbudowanie tłucznia. Dwoch oferentów podało w swoich ofertach trzy ceny za jeden z zakresów prac - wbudowanie tłucznia kamiennego. Oferenci ci podali odrębne ceny za wbudowanie tłucznia kamiennego, wapiennego i kamiennego niesortowanego. Komisja przetargowa dokonując oceny ofert przyjęła w powyższym zakresie cenę uśrednioną. Działanie takie naruszało postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w której zamawiający nie żądał podania cen za trzy rodzaje materiału i nie wskazywał, że przedmiotem porównania będzie cena uśredniona. Pozostali oferenci podali cenę za tłuczeń kamienny. Ceny tłucznia kamiennego niesortowanego i wapiennego są niższe. Uśrednienie ceny w dwóch ofertach czyniło je nieporównywalnymi z pozostałymi. Uśrednienie skutkowało jednak tym, że w omawianym zakresie oferowana przez opisanych oferentów cena była najniższa.

## 11. Nie żądania od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków

Zaniechanie spełnienia tego obowiązku stwierdzono w **99 przypadkach** (3,6% ogólnej liczby postępowań). W kilku przypadkach powołana nieprawidłowość związana była z błędnym przekonaniem zamawiających co do tego, że żądanie potwierdzenia spełnienia warunków jest obowiązkiem przypisanym wyłącznie do trybów przetargowych i nie jest aktualne w pozostałych trybach.

W Mieście Z. przeprowadzona kontrola wykazała, że zamawiający udzielając zamówień publicznych, o wartości powyżej 30 000 EURO, w trybie zapytania o cenę, na dostawę materiałów i urządzeń c.o. (296 880 zł) oraz na dostawę materiałów i urządzeń wodno - kanalizacyjnych i gazowych (197 364 zł), nie żądał od oferentów przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto zamawiający nie wezwał oferentów do złożenia oświadczeń co do pozostawania w stosunku zależności lub dominacji oraz nie sporządził protokołów z postępowania - poprzestając na notatkach służbowych.

## 12. Braku kosztorysu inwestorskiego w przypadku zlecenia robót budowlanych

Kontrole ujawniły **38 sytuacji** braku kosztorysu inwestorskiego przy określaniu wartości szacunkowej zamówień na roboty budowlane (1,4% ogólnej liczby uchybień). W pewnej liczbie przypadków wynikało to z nieprawidłowej kwalifikacji zamówienia jako usługi, a nie roboty budowlanej, jak również z błędnej interpretacji, że kosztorysy opracowywane są wyłącznie dla zamówień udzielanych w trybach przetargowych. Nie zawsze również przedkładane kontrolującym kosztorysy spełniały wymogi wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 1999 roku w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego<sup>50</sup>.

W Gminie D. stwierdzono, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, o wartości powyżej 30 000 EURO, na budowę kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: B. D., B. (II etap), która to inwestycja realizowana była z udziałem środków z Funduszu PHARE -

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 239.

*STRUDER 2, zamawiający posługiwał się kosztorysami inwestorskimi, które w części nie dotyczyły robót będących przedmiotem przetargu.*

*W Mieście i Gminie S. zamawiający udzielił zamówienia dodatkowego na kwotę 102 613 zł - w trybie zamówienia z wolnej ręki - w związku z realizacją remontu i modernizacji sali gimnastycznej, nie posiadając kosztorysu inwestorskiego w zakresie zleconych robót budowlanych. Zamawiający wyjaśnił, że wartość robót ustalono na podstawie kosztorysu ofertowego.*

### **13. Nieprawidłowości związanych z wnoszeniem i zwrotem wadium**

Unormowania dotyczące wnoszenia i zwrotu wadium zawarte zostały w art. 41 i art. 42 ustawy o zamówieniach publicznych. Obowiązek wpłaty wadium dotyczy postępowań o wartości przedmiotu zamówienia powyżej 30 000 EURO, prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego i dwustopniowego (do drugiego etapu). Nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 26 lipca 2001 roku dopuściła także możliwość żądania wadium w przetargach o wartości nie przekraczającej 30 000 EURO. Kontrole przeprowadzone przez rio wykazały **54 przypadki** uchybień w omawianym zakresie (2% ogólnej liczby uchybień). Nieprawidłowości dotyczyły pobrania wadium w wysokości niższej niż wymagana, zaniechania żądania wadium, ograniczenia przez zamawiającego form wnoszenia wadium tylko do formy pieniężnej, zwrotu wadium wniesionego w pieniądzu bez odsetek wynikających z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane.

*W Gminie M. ujawniono w rezultacie czynności kontrolnych dotyczących udzielenia zamówienia publicznego na budowę gimnazjum, że zamawiający przedłużył okres związania ofertą o 45 dni i pomimo utraty ważności wniesionych przez oferentów wadium w postaci gwarancji bankowych nie wystąpił o przedłużenie ich ważności lub wniesienie wadium w innej formie.*

### **14. Nieprawidłowości związanych z pobraniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy**

W porównaniu z nieprawidłowościami dotyczącymi wadium, zdecydowanie częściej stwierdzano naruszenia uregulowań odnoszących się do zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Żądanie wniesienia zabezpieczenia miało co do zasady charakter fakultatywny (art. 75 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych). Sytuacje, w których zamawiający zobowiązany był do żądania zabezpieczenia określone zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 roku w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia<sup>51</sup>, a następnie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2002 roku w sprawie zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>52</sup>. Z uwagi na funkcje jakie spełnić ma zabezpieczenie należytego wykonania umowy niepokojąca jest liczba przypadków, w których zamawiający zaniechali żądania zabezpieczenia. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2002 roku izby stwierdziły 63 takie sytuacje (2,3% ogólnej liczby uchybień).

Ponadto kontrole wykazały cały szereg innych naruszeń w zakresie unormowań dotyczących wnoszenia i zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, obejmujących bardzo różnorodne stany faktyczne. Z najważniejszych wymienić należy ograniczenie przez zamawiającego dopuszczalnych form wniesienia zabezpieczenia, pobranie zabezpieczenia

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 140, poz. 794.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 1002.

w wysokości niższej niż wynikająca z przepisów i postanowień umownych, wniesienie zabezpieczenia po zawarciu umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Łącznie ujawniono w powyższym zakresie **140 przypadków** naruszeń (5,1% ogólnej liczby uchybień).

*W Gminie G. kontrola zamówienia dotyczącego wykonania gazyfikacji w miejscowości Ząbrowo wykazała, że zamawiający zaniechał żądania od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, mimo, że wartość robót budowlanych przekraczała kwotę 20 000 EURO (w 2000 roku). Cena wybranej oferty wynosiła 199 529 zł netto.*

*W Gminie W. stwierdzono, że zamawiający dwukrotnie zaniechał pobrania zabezpieczenia należytego wykonania umowy - przy udzieleniu zamówień na budowę łącznika wraz z adaptacją pomieszczeń na sale lekcyjne w gimnazjum (kwota 30 000 zł) oraz na modernizację kotłowni i termomodernizację zespołu budynków szkolnych (kwota 146 623 zł).*

### **15. Nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem**

Izby ujawniły podczas przeprowadzonych w 2002 roku kontroli **130 przypadków** nieprawidłowości związanych z prowadzeniem protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem (4,7% ogólnej liczby uchybień). Część naruszeń związana była z zaniechaniem sporządzenia dokumentacji podstawowych czynności przy udzielaniu zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki - na podstawie art. 71 ust.1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych (zamówienia do 3 000 EURO). Szczególnie charakterystyczne były przypadki braku podania powodów zastosowania trybu dokonywania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony oraz braku uzasadnienia dokonanego wyboru. Podanie powodów odstąpienia od trybu przetargu nieograniczonego zastępowano często wskazaniem wyłącznie przepisu zawierającego przesłankę stosowania określonego trybu. Za niewystarczające inspektorzy również uznawali także ogólnikowe formuły mające uzasadnić wybór oferty, odwołujące się do faktu, że uzyskała ona najwyższą liczbę punktów, czy też przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i pozostałych ustalonych kryteriów. W szeregu przypadków stwierdzono, że dane zawarte w protokole nie były zgodne ze stanem faktycznym, co dotyczyło, między innymi, okoliczności wniesienia protestów.

*W Mieście K. w dokumentacjach podstawowych czynności związanych z udzieleniem zamówień publicznych - w trybie zamówień z wolnej ręki - na prace dodatkowe związane z modernizacją sieci dróg miejskich, zamawiający jako powód zastosowania innego trybu udzielenia zamówienia niż przetarg nieograniczony podawał „protokół Zarządu Miasta z posiedzenia w dniu ....., zamówienie z art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych z wolnej ręki”.*

### **16. Nie przestrzegania terminu zawarcia umowy**

Stwierdzono **44** takie **przypadki** (1,6% ogólnej liczby uchybień), które dotyczyły:

- zawarcia umowy przed upływem 7 dni od dnia ogłoszenia o wynikach postępowania,
- zawarcia umowy po upływie terminu związania ofertą,
- zawarcia umowy mimo wniesienia protestu - przed jego ostatecznym rozstrzygnięciem.

### **17. Zawarcia umowy niezgodnej z treścią oferty wybranej w postępowaniu. Naruszenia zakazu zmiany umowy**

Zawarcie umowy na warunkach niezgodnych z wybraną ofertą w zasadzie neguje sens całej uprzedniej procedury udzielenia zamówienia publicznego. Izby stwierdziły **48** takich

**przypadków** (1,7% ogólnej liczby uchybień), w których dokonane zmiany dotyczyły ceny, terminu wykonania, warunków gwarancji, czy też warunków płatności. W większości przypadków elementy te były wcześniej oceniane w ramach ustalonych przez zamawiającego kryteriów oceny ofert. Naruszenia te mają charakter rażący i mogą świadczyć, w konkretnym przypadku, o zjawiskach o charakterze korupcyjnym (np. istniejących uprzednio porozumieniach między oferentem a zamawiającym co do ostatecznych warunków umowy - niezależnie od treści złożonej oferty). Większe problemy z oceną zaistniałego stanu faktycznego pojawiają się przy kwestiach związanych ze zmianą zawartej już umowy. Zmiany umów, szczególnie tych zawieranych na okresy wieloletnie, są zjawiskiem powszechnym. Nie w każdym też przypadku, bez pomocy opinii rzeczoznawców, możliwe jest kwalifikowanie wprowadzonych do umowy zmian jako nielegalnych (niekorzystnych dla zamawiającego, w sytuacji gdy konieczność wprowadzenia zmian nie wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć).

W wyniku kontroli ruro ujawniły **68 przypadków** niezgodnej z przepisami zmiany umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego (2,5% ogólnej liczby uchybień). Prawdopodobieństwo zaistnienia nieprawidłowości w omawianym zakresie pojawia się szczególnie w odniesieniu do umów na dostawy zawieranych na dłuższe okresy (olej napędowy, węgiel, koks itp.). Zaoferowanie przez oferenta stałej ceny na cały okres obowiązywania umowy musi doprowadzić albo do rozwiązania umowy albo do jej zmiany (nie dotyczy to sytuacji, gdy już w warunkach postępowania zamawiający przewidział pewne mechanizmy waloryzacyjne). Przy zamówieniach na roboty budowlane stwierdzono przypadki „fabrykowania” dokumentów mających uzasadnić konieczność wykonania dodatkowych prac, co nie znajdowało odzwierciedlenia w prowadzonych dziennikach budowy, czy też sporządzonych kosztorysach powykonawczych.

Podkreślić należy także występowanie problemu zmian zawieranych umów, które to zmiany nigdy nie są wyrażane i sprecyzowane na piśmie. Rozmiarów tego zjawiska można się jedynie domyślać, obawa, że są one bardzo znaczne ma jednakże swoje uzasadnienie. Zamawiający w większości przypadków mają świadomość, że „tani” oferent wykonuje zlecone roboty w trochę innym zakresie, przy użyciu innych materiałów i technologii - niż wskazane w ofercie. Związane to jest w istotnej mierze z faktem występowania bardzo silnej presji środowisk lokalnych na organy jednostek samorządu terytorialnego, co do realizacji szerokiego zakresu zadań inwestycyjnych i remontowych. Przy ograniczonej wysokości posiadanych środków prowadzi to do wyborów między ilością a jakością wykonywanych zadań inwestycyjnych. Nie jest to z pewnością zagadnienie do rozwiązania na gruncie przepisów o zamówieniach publicznych, jednakże i tutaj rozważyć można wprowadzenie pewnych rozwiązań przeciwdziałających opisanemu zjawisku (np. w pewnych wypadkach obowiązek przedłożenia przez wykonawcę robót budowlanych kosztorysu powykonawczego).

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Domu Dziecka w G. stwierdzono naruszenie art. 76 ustawy o zamówieniach publicznych, w związku z dokonaniem szeregu zmian w umowie dotyczącej dostawy opału do kotłowni Domu Dziecka. Kontrolujący ustalili, że w trakcie realizacji umowy dokonano kilkakrotnego podwyższenia ceny za jedną tonę dostarczanego koks - na podstawie pięciu aneksów zawartych w okresie luty 2000 rok - luty 2001 rok. W wyniku powyższego ustalona cena wzrosła z kwoty 370 zł za tonę do kwoty 530 zł za tonę.*

*Wprowadzenie do umów zawartych na dostawę opału mechanizmów waloryzacji, mimo braku odpowiednich postanowień w warunkach przeprowadzonych postępowań o udzielenie*

zamówienia publicznego, skutkowało wyższą zapłatą wynagrodzenia, przez Gminę St. K. o kwotę 7 376 zł.

W Powiecie K. stwierdzono, że w dniu 25 lipca 2001 roku zamawiający (Zarząd Dróg Powiatowych) zawarł umowę na wykonanie powierzchniowego pokrycia emulsją i grysami dróg powiatowych. W dniu podpisania umowy sporządzony został protokół konieczności wykonania robót dodatkowych o wartości 26 603,45 zł brutto. Nastąpiło to jeszcze przed rozpoczęciem realizacji zadania, co według zapisów w dzienniku budowy nastąpiło w dniu 13 sierpnia 2001 roku. W oparciu o wskazany protokół konieczności strony podpisały w dniu 13 sierpnia 2001 roku aneks do umowy zwiększając ustalone dla wykonawcy wynagrodzenie.

W Gminie Rz. stwierdzono, że w oparciu o „dorabiane” dokumenty, potwierdzające konieczność wykonania dodatkowych prac w związku ze zleconymi modernizacjami dróg, wypłacono wykonawcy, na podstawie sporządzonych aneksów, kwotę 40.023 zł. Dodatkowe prace nie zostały nigdy wykonane, co potwierdzały wpisy do dziennika budowy oraz sporządzone kosztorysy powykonawcze.

## 18. Inne naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych i przepisów wykonawczych

Wśród szerokiej gamy różnorodnych naruszeń, poza już omówionymi, wymienić można następujące:

- nie powołanie komisji przetargowej w postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30 000 EURO (art. 20a ust.1 ustawy) - 3 przypadki (0,1% ogólnej liczby naruszeń,
- powołanie członków komisji przetargowej spośród osób nie będących pracownikami zamawiającego (art. 20a ust. 2 ustawy) - 5 przypadków (0,2%),
- nie złożenie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodującej wykluczenie osoby występującej po stronie zamawiającego z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 20 ust. 2 ustawy) - 40 przypadków (1,4%),
- naruszenie zasady jawności postępowania - 10 przypadków (0,4%),
- brak specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 35 ust. 1 ustawy) - 5 przypadków (0,2%),
- zmiana kryteriów oceny spełnienia warunków wymaganych od uczestników w toku postępowania (art. 24 ust. 1 ustawy) - 23 przypadki (0,8%),
- prowadzenie negocjacji z oferentem po złożeniu oferty oraz dokonywanie zmian w treści oferty (w tym ceny - art. 44 ust. 2 ustawy) - 8 przypadków (0,3%),
- brak pisemnego powiadomienia uczestników postępowania o wyborze najkorzystniejszej oferty - (art. 50 ust. 1 ustawy) - 50 przypadków (1,8%),
- nie przekazanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji cenowych z postępowania i kopii oferty najkorzystniejszej (art. 25 ust. 4 ustawy) - 115 przypadków (4,2%),
- nie zawarcie umowy w formie pisemnej (art. 74 ustawy) - 59 przypadków (2,1%),
- zawarcie umowy na okres powyżej lat trzech bez zgody Prezesa UZP lub zawarcie umowy na czas nieoznaczony (art. 73 ustawy) - 70 przypadków (2,5%),
- brak powiadomienia pozostałych oferentów o wniesionym proteście (art. 83 ust. 1 ustawy) - 2 przypadki (0,1%),
- nie przestrzeganie zasady pisemności postępowania (art. 21 ustawy) - 62 przypadki (2,2%),
- inne naruszenia (np. wybór uproszczonej formy postępowania mimo wartości zamówienia przekraczającej kwotę 30 000 EURO, brak umieszczenia ogłoszenia

o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych, niepełna treść ogłoszenia o przetargu, żądanie podania ceny w ofercie wstępnej w przetargu dwustopniowym (art. 53 ustawy), udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki mimo braku zatwierdzenia tego trybu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pobieranie zbyt wysokich opłat za specyfikację istotnych warunków zamówienia, otwarcie ofert w innym dniu niż dzień, w którym upływał termin złożenia ofert, naruszenie przepisów dotyczących obowiązku stosowania preferencji krajowych, niezastosowanie się do postanowień wyroku arbitrów) - 481 przypadków (17,4% ogólnej liczby uchybień).

Wśród wymienionych nieprawidłowości zwrócić należy uwagę na prowadzenie, przez zamawiającego, postępowań w procedurze uproszczonej, mimo wartości zamówienia przekraczającej 30 000 EURO. W wielu wypadkach istnieje duża trudność z oceną badanych stanów faktycznych z uwagi na brak wyraźnego wskazania w ustawie o zamówieniach publicznych, który moment jest momentem ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, przesądzającym o konieczności wyboru pełnego lub uproszczonego modelu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

*W Gminie D. stwierdzono w stosunku do udzielenia zamówienia publicznego na remont drogi we wsi H. D., że postępowanie prowadzone było przez zamawiającego w trybie przetargu nieograniczonego z zastosowaniem procedury uproszczonej, obowiązującej przy udzielaniu zamówień, których wartość - stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych - nie przekracza kwoty 30 000 EURO. Kontrolujący stwierdzili jednakże, że wartość szacunkowa zamówienia ustalona - stosownie do art. 35 ust. 2a przedmiotowej ustawy - na podstawie kosztorysu inwestorskiego wynosiła 194 444,54 zł, tzn. przekraczała kwotę 30 000 EURO. W ten sposób udzielenie zamówienia nastąpiło z naruszeniem szeregu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, poprzez zaniechanie ich stosowania, w tym dotyczących obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o przetargu (art. 29 ust. 1 ustawy).*

*W Gminie P. stwierdzono, że zamawiający wybrał w trybie zapytania o cenę na świadczenie usług obsługi prawnej ofertę, która nie zawierała najniższej ceny. Umowę z oferentem zawarto z wynagrodzeniem niższym niż w ofercie, z uwagi na wynegocjowanie jego obniżenia.*

*W Gminie G. stwierdzono w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie sieci wodociągowej w miejscowościach K. - W., o wartości przekraczającej 30 000 EURO, że zamawiający nie opublikował ogłoszenia o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych.*

*W Mieście Ł. ustalono w odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie oświetlenia parku, że spółka L. - inwestor zastępczy - nie posiadała kosztorysów inwestorskich, określających wartość przedmiotu zamówienia, na dzień ogłoszenia przetargu - tj. na dzień 2 sierpnia 2000 roku. Kontrola wykazała, że pierwszą wersję kosztorysu inwestorskiego sporządzono w dniu 2 czerwca 2000 roku. Na naradzie koordynacyjnej w dniu 21 czerwca 2000 roku podjęto decyzję co do zmian w przedmiocie zamówienia. Kosztorys inwestorski uwzględniający powyższe zmiany sporządzony został dopiero w dniu 9 sierpnia 2000 roku, tj. po dacie ogłoszenia przetargu. Wartość przedmiotu zamówienia według kosztorysu inwestorskiego z dnia 2 czerwca 2000 roku nie przekraczała równowartości kwoty 30 000 EURO. Wartość ta została jednak przekroczona według kosztorysu z sierpnia 2000 roku, opracowanego dla poszerzonego zakresu prac. Inwestor zastępczy - nie czekając na opracowanie aktualnego kosztorysu (adekwatnego do zakresu zleconych robót) - zastosował do wyboru wykonawcy robót oświetleniowych procedurę uproszczoną przetargu nieograniczonego, w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.*

*W Mieście i Gminie Śr. Wlkp. zamawiający w związku z budową pływalni przy Zasadniczej Szkole Zawodowej w miejscowości Środa Wlkp. udzielił zamówień dodatkowych na łączną*

kwotę 771 096,97 zł. Wartość zamówień udzielonych na podstawie siedmiu, z 11 zawartych umów, przekraczała kwotę 20 000 EURO. Zamawiający wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki już po zawarciu umów. Prezes UZP odmówił zatwierdzenia ww. trybu na roboty o łącznej wartości 444 948,47 zł.

W Gminie I. kontrola stwierdziła, przy realizacji zadania inwestycyjnego budowy sali gimnastycznej, udzielenie zamówienia dodatkowego w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę 143 021 zł. Udzielając przedmiotowego zamówienia zamawiający nie uzyskał zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych - mimo, że wartość zamówienia przekraczała kwotę 20 000 EURO.

### **Wnioski z kontroli zamówień publicznych**

Ustalenia z przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe kontroli (nie tylko w 2002 roku) dają podstawę do sformułowania pewnych wniosków i postulatów, które powinny przyczynić się do pozytywnych zmian w stanie przestrzegania unormowań dotyczących udzielania zamówień publicznych. W szczególności wskazać należy na:

1. Konieczność usunięcia licznych niejasności i niespójności istniejących w ustawie o zamówieniach publicznych.
2. Konieczność położenia większego nacisku w realizowanych programach szkoleniowych na wyjaśnienie ekonomicznej treści ustawy, jej celów i założeń, a także pokazanie powiązania wprowadzonych ustawą mechanizmów z możliwością dokonywania korzystnych dla zamawiającego wyborów.
3. W odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego wydaje się uzasadnione:
  - wprowadzenie przepisów precyzyjnie określających moment ustalenia wartości szacunkowej zamówienia,
  - wprowadzenie do ustawy uproszczonej formy specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla przetargów dotyczących zamówień o wartości do 30 000 EURO (do rozważenia pozostaje ewentualny zakres stosowania tego dokumentu, np. tylko w odniesieniu do robót budowlanych),
  - wprowadzenie do ustawy unormowań rozszerzających obowiązki zamawiającego w zakresie uzasadnienia wyboru oferty (np. poprzez wskazanie minimalnych wymogów co do takiego uzasadnienia - zarówno jeżeli chodzi o indywidualną ocenę członków komisji przetargowej, jak również uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty podane w protokole postępowania),
  - skorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z delegacji zawartej w art. 35 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych (określenie dla poszczególnych rodzajów zamówień wzorów formularzy specyfikacji istotnych warunków zamówienia),
  - wydłużenie okresu przez jaki zamawiający ma obowiązek przechowywania ofert i protokołu (dokumentacji) postępowania - minimum do 4 lat.

#### **4.1.4. Działania pokontrolne**

Realizując ustawowe obowiązki, w oparciu o wyniki kontroli, regionalne izby obrachunkowe przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości, ich źródła, przyczyny, rozmiary oraz

osoby odpowiedzialne, a także zamieszczając wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości.

Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym właściwym organom kontrolowanym jednostek przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Podstawą zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa, przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zgłoszone zastrzeżenia stanowiły 1,04% ogólnej liczby sformułowanych przez izby wniosków pokontrolnych (17 151). Dane dotyczące zgłoszonych zastrzeżeń w 2002 roku przedstawia poniższa tabela.

Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zgłoszone przez kontrolowane jednostki w 2002 roku

Jednostki wnoszące zastrzeżenia	Liczba kwestionowanych wniosków pokontrolnych	Zastrzeżenia oddalone	Zastrzeżenia uwzględnione	Zastrzeżenia częściowo oddalone - częściowo uwzględnione
Województwa	10	10	0	0
Powiaty	34	29	3	2
Gminy	118 <sup>53</sup>	94	15	3
Inne jednostki	17	15	1	1
<b>Razem</b>	<b>179</b>	<b>148</b>	<b>19</b>	<b>6</b>

W związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli regionalne izby obrachunkowe przekazały szereg wniosków, zawiadomień, informacji i sygnalizacji organom administracji rządowej, organom policji i prokuratury, organom kontroli państwowej, posłom i senatorom. Dane w tym zakresie obrazuje poniższa tabela.

Dane dotyczące przekazanych przez RIO, w związku z prowadzonymi kontrolami, wniosków, informacji, sygnalizacji i zawiadomień

Nazwa podmiotu	Liczba zawiadomień, wniosków, sygnalizacji
Minister Finansów	50
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	21
Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	2
Prokuratura	89
Policja	30
Urząd Kontroli Skarbowej	3
Wojewoda	14
Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	469
Pozostałe podmioty	58
<b>Ogółem</b>	<b>736</b>

Do Ministerstwa Finansów przekazywano informacje o nieprawidłowo wykazywanych, w sporządzanych przez gminy sprawozdaniach budżetowych, danych o skutkach wynikających ze stosowanych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń podatków, co ma znaczenie dla ustalenia wysokości subwencji wyrównawczej.

<sup>53</sup> Z wykazanych tu 118 spraw, 6 pozostaje w trakcie rozpoznawania przez Kolegium RIO.

*Kontrola prawidłowości sporządzania sprawozdania o podstawowych dochodach podatkowych za I półrocze 2002 roku przeprowadzona w Gminie B. K. wykazała w sprawozdaniu Rb-PDP zaniżenie skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień o kwotę 44 341 zł.*

Sygnalizacje przekazywane wojewodom związane były, w przeważającej mierze, z ujawnionymi przypadkami niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania otrzymanych przez jednostki samorządowe dotacji.

*Gmina M. na mocy umowy zawartej z Wojewodą Świętokrzyskim zobowiązana była przeznaczyć dotację celową w wysokości 100 000 zł na dofinansowanie budowy gimnazjum. Otrzymała kwotę wykorzystaną natomiast na zaległe zobowiązania wobec wykonawców innych zadań inwestycyjnych. Wójt ww. Gminy w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji przedstawił faktury dotyczące budowy szkoły podstawowej w miejscowości Ch., czym potwierdził nieprawdę, naruszając tym art. 271 § 1 kodeksu karnego. Kontrola RIO wykazała, że po dzień dzisiejszy nie podjęto jakichkolwiek działań zmierzających do budowy wspomnianego gimnazjum. Zobowiązano Wójta Gminy do zwrotu 100 000 zł z uwagi na wykorzystanie środków w sposób niezgodny z przeznaczeniem.*

Do organów skarbowych kierowano, w szczególności, zawiadomienia dotyczące przypadków naruszenia przez podmioty kontrolowane obowiązków związanych z terminowym odprowadzeniem podatku dochodowego od wypłaconych wynagrodzeń.

W sytuacji stwierdzenia naruszeń i nieprawidłowości dających podstawę do przyjęcia istnienia prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa regionalne izby obrachunkowe przekazywały stosowne zawiadomienia prokuraturze i policji. Dotyczyło to między innymi sytuacji: zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych w kontrolowanej jednostce, poświadczenia nieprawdy we wnioskach o przyznanie dotacji celowych, poświadczenia nieprawdy w dokumentach dotyczących odbioru realizowanych robót budowlanych, bezpodstawnego umarzania zaległości podatkowych, przywłaszczenia środków publicznych przez pracowników jednostki, realizacji robót budowlanych bez stosownych pozwoleń wymaganych przez przepisy prawa budowlanego, bezpodstawnego wypłacania świadczeń pieniężnych, zaniechania realizacji dochodów jednostki.

*W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej w gminie miejsko-wiejskiej w miejscowości J. stwierdzono popełnienie czynów noszących znamiona zagarnięcia mienia oraz fałszowania dokumentów. W latach 2000-2001 wypłacono pracownikom księgowości nagrody uznaniowe na podstawie wniosków zawierających technicznie naniesiony (przy pomocy kserokopiarki lub skanera) podpis ówczesnego burmistrza. Na podstawie sfałszowanych dokumentów wypłacono m.in.: skarbnikowi - 24 200 zł, pracownikowi księgowości - 23 068 zł, kasjerce - 22 500 zł oraz innym pracownikom działu księgowości kwoty od 6 900 do 10 500 zł.*

*W związku z kontrolą w Gminie P. - RIO powiadomiła prokuraturę o popełnieniu przez Zarząd Gminy czynu noszącego znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 kodeksu karnego. Zarząd sprzedał nieruchomość zabudowaną za cenę niższą niż od wskazanej przez rzeczoznawcę. Ponadto zastosował bonifikatę w wysokości 35% ceny budynku, do czego nie posiadał umocowania.*

*Burmistrz Miasta N. wraz ze swoim Zastępcą zaniżyli wpływy dochodów środka specjalnego o kwotę 156 676,70 zł. Zarząd wydzierżawił pas drogowy na cele nie związane z budową lub utrzymaniem dróg, zamiast wydać zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i naliczyć właściwe opłaty.*

*Podczas czynności kontrolnych przeprowadzanych przez inspektorów RIO w Mieście i Gminie M. stwierdzono nabywanie nieruchomości przez obywateli niemieckich z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,*

za pośrednictwem osoby podstawionej. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa sprzedała w drodze przetargu osobie fizycznej gospodarstwo rolne (były PGR) o powierzchni ponad 573 ha oraz zespół pałacowo-parkowy za kwotę 2 088 769,60 zł. Nabywca ww. nieruchomości nigdy nie zamieszkiwał i nie zamieszkuje w Polsce. Ponadto będąc podatnikiem łącznego zobowiązania pieniężnego z tytułu posiadania nieruchomości zalegał z płatnościami gminie za lata 1996-2002 w kwocie 71 886,50 zł. Próby windykacji powyższych zaległości skończyły się niepowodzeniem ze względu na brak możliwości doręczenia pism procesowych pod wskazany przez podatnika adres.

W wyniku zrealizowanych kontroli regionalne izby obrachunkowe stwierdziły liczne przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co skutkowało skierowaniem 469 zawiadomień i wniosków o ukaranie do rzeczników dyscypliny finansów publicznych oraz do przewodniczących komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W analogicznym okresie roku ubiegłego skierowano o 91 zawiadomień i wniosków więcej, tj. 560. Do najczęściej stwierdzonych przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych należały: naruszenie zasad, form lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, dokonywanie wydatków z przekroczeniem granic kwot określonych w planie finansowym, zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, a także wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

#### **4.1.5. Podsumowanie**

- 1. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych, w 2002 roku, realizowana była - przede wszystkim - poprzez kontrole kompleksowe (838 kontroli na ogólną liczbę 1 415, co stanowiło 59,2% przeprowadzonych kontroli). Wynikało to z wypełniania przez izby ustawowego obowiązku przeprowadzenia kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na cztery lata. W ramach kontroli o charakterze kompleksowym regionalne izby obrachunkowe obejmowały badaniem występujące w jednostce procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, udzielaniem zamówień publicznych, gospodarowaniem majątkiem, funkcjonowaniem mechanizmów kontroli wewnętrznej, zarządzaniem środkami publicznymi - składające się na obraz gospodarki finansowej danego podmiotu.*
- 2. Wyniki kontroli dotyczące udzielania zamówień publicznych wskazują na istnienie szeregu negatywnych zjawisk w tej sferze. Potwierdzają również potrzebę dokonania zmian w obowiązującym stanie prawnym. Działania kontrolne w tym zakresie w dalszym ciągu muszą być bardzo intensywne.*
- 3. Stwierdzone duże tempo zwiększania się zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, każe w kolejnych latach zwrócić szczególną uwagę na przestrzeganie przez te jednostki wskaźników zadłużenia określonych w ustawie o finansach publicznych, jak również na kwestie terminowej spłaty zaciągniętych zobowiązań. W gminach o wysokim, chociaż prawnie dopuszczalnym, wskaźniku zadłużenia, istotnie wzrasta ryzyko nieterminowego regulowania płatności wobec dostawców i wykonawców oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Przeprowadzone kontrole wskazały także na istnienie zjawiska zadłużania się*

*jednostek samorządowych poprzez zaciągnięcie zobowiązań nie zaliczonych do długu publicznego (np. długoterminowe zobowiązania wobec dostawców lub wykonawców).*

- 4. Przeprowadzone kontrole dotyczące realizacji dochodów z tytułu opłat adiacenckich i renty planistycznej wskazują, że gminy nie podejmują wszystkich niezbędnych czynności pozwalających na uzyskanie dochodów z wymienionych źródeł. Szczególnie niepokojąca jest powszechna praktyka rezygnacji gmin z dochodów z tytułu renty planistycznej, wynikająca z ustalania zerowej stawki tej opłaty lub nie ustalenia stawki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Znaczna była także liczba przypadków zaniechania dochodzenia przedmiotowej należności w sytuacji ustalenia stawki przez radę gminy.*
- 5. Źródłem pozytywnych zmian w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez, objęte kontrolą izb, jednostki sektora finansów publicznych powinno być wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej. W ramach przeprowadzonych w 2002 roku kontroli regionalne izby obrachunkowe zwracały wnikliwą uwagę na określone w jednostkach procedury kontroli wewnętrznej i stopień ich przestrzegania. Z dniem 1 stycznia 2002 roku ustawodawca, poprzez zmiany wprowadzone do ustawy o finansach publicznych, rozszerzył obowiązki podmiotów sektora publicznego w omawianym zakresie. Czynnościom kontrolnym towarzyszyła działalność informacyjna i szkoleniowa izb, mająca na celu uświadomienie osobom odpowiedzialnym za wdrożenie mechanizmów kontrolnych ich znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania gospodarką finansową (z punktu widzenia legalności, celowości, gospodarności, jawności).*
- 6. W 2002 roku izby kontynuowały kontrole publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej. Kontrolą objęto zagadnienia dotyczące organizacji, uregulowań wewnętrznych, funkcjonowania kontroli wewnętrznej, rachunkowości, operacji pieniężnych, wykonania planów finansowych i udzielania zamówień publicznych. Wyniki kontroli potwierdziły trudną sytuację finansową zakładów i wzrost kosztów wynikających z nieterminowego regulowania zobowiązań. Jednocześnie stwierdzono, że kontrolowane zakłady nie podejmowały wszystkich działań, które mogłyby prowadzić do ograniczenia zadłużenia. Ujawniono zaniechanie dochodzenia przez zakłady należnych im kwot z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań przez kontrahentów oraz przypadki dokonywania wydatków w sposób nieefektywny i nieoszczędny. Stwierdzono także inne nieprawidłowości, np. zapłatę za niewykonane roboty, wykorzystywanie sprzętu medycznego poza zakładem opieki zdrowotnej.*
- 7. Na podkreślenie zasługuje fakt, że prowadzone kontrole miały bezpośredni wpływ na zwiększenie poziomu realizowanych, przez jednostki samorządu terytorialnego, dochodów budżetowych. W przekazywanych wystąpieniach pokontrolnych izby wielokrotnie zobowiązywały jednostki do podjęcia działań mających na celu wyegzekwowanie należnych im kwot. W największej mierze dotyczyło to zobowiązań podatkowych, w wielu gminach system kontroli terminowości regulowania zobowiązań podatkowych i prowadzenia postępowania windykacyjnego wymaga istotnej poprawy. Działania kontrolne regionalnych izb obrachunkowych spowodowały również zaniechanie dokonywania, przez kontrolowane jednostki, szeregu wydatków - nie mających oparcia w obowiązujących przepisach.*

## **4.2. Kontrola długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego**

Kontrola koordynowana w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego została przeprowadzona w 2002 roku z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kontrolę przeprowadzono w 242 jednostkach samorządu terytorialnego, z tego Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w 96 jednostkach natomiast regionalne izby obrachunkowe skontrolowały 146 jednostek<sup>54</sup>.

Niniejsze opracowanie przedstawia wyłącznie wyniki kontroli przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe w ramach kontroli koordynowanej.

Spośród 146 jednostek skontrolowanych przez regionalne izby obrachunkowe kontroli poddano: 16 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu, 54 gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz 73 gminy wiejskie.

Kontrolą objęto okres od 31 grudnia 1999 roku do 30 czerwca 2002 roku.

Oprócz kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego regionalne izby obrachunkowe w 2002 r. przeprowadziły kontrolę sprawozdawczości w zakresie długu publicznego, z której ustalenia zawarto w punkcie 4.2.2.

### **4.2.1. Kontrola zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego**

#### **WPROWADZENIE**

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania w oparciu o budżet uchwalany corocznie przez organ stanowiący jednostki. Dochody budżetowe nie zawsze są uchwalane na poziomie wystarczającym do realizacji wszystkich zadań zaplanowanych przez samorząd, co powoduje niekiedy konieczność zaciągania przez te podmioty publiczne zobowiązań finansowych. Wynika z tego, że dług publiczny jest konsekwencją niedostosowania rozmiarów wydatków do osiągniętych dochodów.

Problematykę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>55</sup>. Zgodnie z przepisami art. 10 tej ustawy państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych (w tym, także jednostek samorządu terytorialnego) z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Z treści art. 9 wymienionej ustawy wynika, że dług publiczny stanowi nominalne zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych, co oznacza, że nie obejmuje on kosztów obsługi zadłużenia (tj. oprocentowania kredytów i pożyczek, prowizji bankowych oraz dyskonta od wyemitowanych papierów wartościowych).

W przepisach rozdziału 4 w dziale II ustawy określone zostały ogólne zasady zaciągania zobowiązań między innymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 48

<sup>54</sup> Ustalenia kontroli zawarte zostały w „Informacji o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego”, NIK Warszawa, kwiecień 2003, nr ewid. 18/2003/P/02/108KAP.

<sup>55</sup> Jednolity tekst Dz. U. Nr 15 z 2003 r., poz. 148

ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego.

Jak widać ustawodawca wyraźnie rozgranicza niedobór budżetowy, rozumiany jako przejściowy brak płynności finansowej oraz deficyt budżetowy, który odzwierciedla stan braku zrównoważenia wydatków i dochodów w skali roku. Zaciągnięte zobowiązania przeznaczone na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Przepisy tego rozdziału wprowadzają następujące ograniczenia i warunki na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania:

- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki (art. 49 ustawy),
- jednostki mogą zaciągać tylko takie zobowiązania z przeznaczeniem na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach tych jednostek, których koszty obsługi ponoszone są co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto od emitowanych przez jednostki papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej oraz nie jest dopuszczalna kapitalizacja odsetek (art. 50 ustawy),
- maksymalna wartość nominalna zobowiązania musi zostać określona w złotych, w dniu zawarcia transakcji, co eliminuje ryzyko kursowe (art. 51 ustawy).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji w granicach kwot określonych w budżecie, przy czym poręczenia te i gwarancje muszą mieć charakter terminowy i udzielane mogą być do określonej kwoty.

Ustawa o finansach publicznych określa również limity dotyczące poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz obciążeń z tytułu spłaty długu w relacji do dochodów tych jednostek. Zgodnie z przepisami art. 114 ustawy łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym. Przepisy art. 113 ustawy stanowią natomiast, że łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Nadzór w zakresie przestrzegania przepisów przy zaciąganiu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego sprawują regionalne izby obrachunkowe, które wydają opinie w sprawach:

- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy,
- możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości prognozy kwoty długu publicznego (art. 115 ustawy),

oraz badają uchwały dotyczące zaciągania zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych)<sup>56</sup>.

Przepisy dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym dotyczące zadłużenia tych jednostek, zawarte są również w ustawach ustrojowych - w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>57</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>58</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim<sup>59</sup>. W powyższych ustawach określono między innymi zadania i kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego przy zaciąganiu zobowiązań zaliczanych do długu publicznego.

## USTALENIA KONTROLI

### **Poziom, dynamika i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą w okresie od 31 grudnia 1999 r. do 30 czerwca 2002 r.**

Regionalne izby obrachunkowe, prowadząc kontrolę w zakresie problematyki długu publicznego, skontrolowały w 2002 r. łącznie 146 jednostek samorządu terytorialnego.

W wyniku kontroli ustalono, że w badanym okresie wystąpił znaczny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego mierzony relacją kwoty długu do wykonanych dochodów. Łączna kwota długu jednostek objętych kontrolą wynosiła:

- 275 896 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 1999 r. (tj. stanowiła 11,5% wykonanych przez zadłużone jednostki w 1999 r. dochodów),
- 378 235 tys. zł na 31 grudnia 2000 r., tj. wzrosła o 37,1% w porównaniu do stanu z końca 1999 r. (stanowiła 14,3% zrealizowanych w 2000 r. dochodów),
- 485 268 tys. zł na 31 grudnia 2001 r. i była wyższa o 75,9% od kwoty długu na koniec 1999 r. (stanowiła 17% zrealizowanych w 2001 r. dochodów),
- 476 321 tys. zł wg stanu na 30 czerwca 2002 r. i była wyższa od kwoty długu z 1999 r. o 69,4% (stanowiła 16,5% planowanych na 2002 r. dochodów).

Spośród kontrolowanych przez regionalne izby obrachunkowe jednostek, 16 nie posiadało zadłużenia na koniec 1999 r., 5 na koniec 2000 r., 6 na koniec 2001 r. i 5 jednostek na 30 czerwca 2002 r.

#### Dynamika zadłużenia w latach 1999-2002

Jednostki objęte kontrolą	Kwota długu według stanu na koniec roku w tys. zł				dynamika zadłużenia w %			
	1999	2000	2001	2002*	2000/1999 4:3	2001/2000 5:4	2002*/2001 6:5	2002*/1999 6:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
powiaty	2 171	14 936	24 403	26 993	688,0	163,4	110,6	1 243,3
miasta na prawach powiatu	18 286	32 296	49 365	44 668	176,6	152,8	90,5	244,3
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	178 484	223 497	262 970	248 993	125,2	117,7	94,7	139,5
gminy wiejskie	76 955	107 506	148 530	146 667	139,7	138,1	98,7	190,6
Razem	275 896	378 235	485 268	467 321	137,1	128,3	96,3	169,4

\* stan na 30 czerwca 2002 r.

<sup>56</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 55 z 2001 r., poz. 577 z późn. zm.

<sup>57</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z późn. zm.

<sup>58</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592 z późn. zm.

<sup>59</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 z późn. zm.

Tempo wzrostu zadłużenia w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego było znacznie zróżnicowane, na co wskazują łączne kwoty długu jednostek objętych kontrolą na koniec okresów sprawozdawczych, przedstawione powyżej.

Najszybszy wzrost kwoty długu, spośród jednostek objętych kontrolą, wystąpił w powiatach i miastach na prawach powiatu. Dług powiatów wg stanu na 30 czerwca 2002 r. był ponad 12-krotnie wyższy od kwoty długu z 31 grudnia 1999 r., natomiast zadłużenie miast na prawach powiatu w tym okresie wzrosło prawie 2,5-krotnie.

Najniższe tempo wzrostu kwoty długu, w okresie objętym kontrolą, wystąpiło w gminach miejskich i miejsko - wiejskich. Kwota ich długu wg stanu na 30 czerwca 2002 r. w stosunku do kwoty długu z dnia 31 grudnia 1999 r. była wyższa o 39,5%.

Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą rio, określane na koniec każdego roku budżetowego jako procentowa relacja kwoty długu do dochodów, w okresie od 31 grudnia 1999 r. do 30 czerwca 2002 r. systematycznie wzrastał i podobnie jak wzrost zadłużenia w poszczególnych jednostkach był bardzo zróżnicowany. Wskaźnik zadłużenia na koniec lat 1999, 2000, 2001 i I półrocza 2002 r. wszystkich skontrolowanych jednostek przedstawiał się jak w poniższej tabeli:

Relacja łącznej kwoty długu do wykonanych dochodów w latach 1999 - 2002 - pierwsze półrocze 2002 r. w %

Lp.	Jednostki objęte kontrolą	1999	2000	2001	30.06.2002*
1	powiaty	0,5	2,5	3,8	5,1
2	miasta na prawach powiatu	6,1	9,8	15,6	14,4
3	gminy miejskie i miejsko-wiejskie	16,7	19,8	21,4	19,3
4	gminy wiejskie	13,7	17,8	22,6	20,9

\* Kwota długu według stanu na 30 czerwca 2002 roku do zaplanowanych na 2002 rok dochodów

Najwyższy wskaźnik zadłużenia wystąpił w gminach wiejskich, najniższy w powiatach.

Z analizy zadłużenia poszczególnych jednostek wynika, że dopuszczalny ustawą o finansach publicznych poziom zadłużenia (60% dochodów) został przekroczony przez nieliczne kontrolowane jednostki:

- na koniec 1999 r. - 1 jednostka (gmina miejska),
- na 31 grudnia 2000 r. - 3 jednostki (2 gminy wiejskie i 1 miejska),
- na 31 grudnia 2001 r. - 2 jednostki (1 gmina miejska oraz 1 gmina wiejska),
- na 30 czerwca 2002 r. - 2 jednostki (1 gmina miejska i 1 gmina wiejska).

Wzrosła liczba jednostek z poziomem zadłużenia powyżej 50% dochodów, z 4 (na koniec 1999 r.) do 5 (na koniec 2001 r.) oraz z poziomem zadłużenia zawartym pomiędzy 40% a 50% dochodów z 3 (na koniec 1999 r.) do 4 (na koniec 2001 r.). Znacznie wzrosła liczba jednostek z poziomem zadłużenia powyżej 30% dochodów, z 10 (na koniec 1999 r.) do 23 (na koniec 2001 r.). Zmalała natomiast liczba jednostek z poziomem zadłużenia poniżej 20% dochodów ze 113 (na koniec 1999 r.) do 82 (na koniec 2001 r.).

Pod rządami prawa budżetowego<sup>60</sup> nie obowiązywały limity ograniczające poziomy zadłużania się jst. Spowodowało to, w niektórych przypadkach znaczne zadłużenie się takich jednostek, czego przykładem jest gmina Ł.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tekst jednolity Dz. U. z 1993 r Nr 72, poz. 344 z późn. zm.).

W badanym okresie (lata 1999 - 2001) w gminie Ł. doszło do przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia, czego powodem było zaciąganie w latach 1995-1998 zobowiązań finansowych w postaci kredytów z NFOŚiGW na budowę oczyszczalni i kanalizacji. Na powyższy cel zaciągnięto w latach 1997-1998 również pożyczki z WFOŚiGW. Ponadto w 2000 r. jednostka otrzymała niewystarczające środki z budżetu państwa na wdrażanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli (nowelizacja ustawy Karta Nauczyciela). Skutkiem powyższego było powstanie wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych oraz utrata płynności finansowej gminy w 2001 i zapłacenie odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań w wysokości 294 479,33 zł. Wskaźnik zadłużenia określony przepisami art. 114 ustawy o finansach publicznych na koniec 1999 r. wynosił 73% wykonanych dochodów jednostki. Stwierdzono, że wskaźnik ten systematycznie spada i na koniec 2002 r. osiągnął poziom 59% osiągniętych dochodów tj. mieścił się w limicie określonym cytowanymi wyżej przepisami ustawy o finansach publicznych.

W łącznej kwocie długu jednostek objętych kontrolą, najwyższy udział miały zobowiązania z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek, które wg stanu na dzień 30 czerwca 2002 r. stanowiły 76,7% łącznego zadłużenia tych jednostek. Powyższe zobowiązania na koniec 1999 r. stanowiły 87,7% ich łącznego zadłużenia, co oznacza spadek o 11 punktów procentowych. W okresie objętym kontrolą zaobserwowano systematyczny wzrost zainteresowania samorządów emisją obligacji. Zobowiązania z tego tytułu, na dzień 30 czerwca 2002 r., stanowiły 15,5% łącznego zadłużenia objętych kontrolą jednostek. Wskaźnik zadłużenia z tytułu emisji obligacji na koniec 1999 r. wynosił 4%, co oznacza wzrost o 11,5 punktu procentowego.

W strukturze zadłużenia w całym okresie objętym kontrolą, znaczny udział miały zobowiązania wymagalne, które występowały w większości jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą: na koniec 1999 r. wystąpiły w 55 jednostkach, na 31 grudnia 2000 r. - w 95, na 31 grudnia 2001 r. - w 93, na 30 czerwca 2002 r. w 89 jednostkach.

Zobowiązania wymagalne w łącznych kwotach długu kontrolowanych jednostek wg stanu na 30 czerwca 2002 r. stanowiły: 16,6% kwoty długu powiatów, 7,3% długu gmin miejskich i miejsko-wiejskich, 6,6% zadłużenia gmin wiejskich i 5,4% długu miast na prawach powiatu. Łączne kwoty zobowiązań wymagalnych i ich zmiany w okresie objętym kontrolą przedstawiono poniżej.

Lp.	Jednostki objęte kontrolą	Zobowiązania wymagalne wg stanu na dzień: w tys. zł				wzrost kwoty zobowiązań wymagalnych w %	
		31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	30.06.2002	2000/1999 4:3	2001/2000 5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
1	powiaty	743	7 659	4 866	4 476	1 033	64
2	miasta na prawach powiatu	6 819	1 592	2 650	2 396	23	166
3	gminy miejskie i miejsko-wiejskie	8 577	19 854	27 202	18 161	232	137
4	gminy wiejskie	5 568	10 877	9 867	9 731	195	91
Razem		21 707	39 982	44 585	34 764	184	112

Najwyższy wzrost kwot zobowiązań wymagalnych, w jednostkach objętych kontrolą (o 84%) wystąpił w 2000 r. w porównaniu do stanu z końca 1999 r. Przyczyną tego stanu w powiatach były: niższe od planowanych dotacje na zadania w zakresie pomocy rodzinom zastępczym, obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne dla bezrobotnych bez prawa do zasiłku, niższe od zakładanych wpływy ze sprzedaży majątku i przejęcie zobowiązań powiatowych urzędów pracy.

W gminach objętych kontrolą, wystąpił znaczny wzrost zobowiązań z tytułu nieregulowanych składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, zobowiązania zakładów budżetowych z tytułu dostaw towarów i usług. Przyczyną takiego stanu w gminach objętych kontrolą były: niższe od planowanych wpływy ze sprzedaży mienia i podatku od nieruchomości, zbyt małe dotacje z budżetu państwa na dodatki mieszkaniowe, niższe od planowanych środki przekazane przez Ministerstwo Finansów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, wdrażanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli bez zapewnienia we właściwej wysokości środków na ten cel z budżetu państwa, konieczność spłaty zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek.

Z powodu nieterminowego regulowania powyższych zobowiązań 13 jednostek (z 146 objętych kontrolą) w 2000 r., 15 jednostek w 2001 r. i 7 jednostek w I półroczu 2002 r. zapłaciło odsetki w łącznej wysokości: w 2000 r. 250,6 tys. zł, w 2001 r. - 612,1 tys. zł i w I półroczu 2002 r. - 127,8 tys. zł<sup>61</sup>.

#### ***Przeznaczenie i wykorzystanie środków pochodzących z zaciągniętych przez jednostki kredytów, pożyczek i emisji obligacji***

Jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą zaciągnęły w okresie 2000 - I półroczu 2002 r. długoterminowe zobowiązania, głównie na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych. Na ogólną kwotę 463 453 tys. zł zaciągniętych w tym okresie zobowiązań 422 260 tys. zł, tj. 90,3% przeznaczono na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych, a 41 193 tys. zł, tj. 9,7% ogółu zobowiązań przeznaczono na pokrycie wydatków bieżących. Z łącznej kwoty kredytów 245 745 tys. zł zaciągniętych w badanym okresie: 40 407 tys. zł wykorzystano na wydatki bieżące (w tym 31 440 tys. zł na wdrażanie znowelizowanej Karty Nauczyciela), 6 338 tys. zł - na zakupy, remonty i spłatę zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej, 1 660 tys. zł - na spłatę zobowiązań wymagalnych. Pożyczki w kwocie 108 541 tys. zł zostały przeznaczone w całości na cele inwestycyjne. Środki pozyskane ze sprzedaży obligacji w kwocie 67 974 tys. zł przeznaczono przede wszystkim na inwestycje (w tym 11 300 tys. zł na inwestycje oświatowe) oraz na wydatki bieżące - 789 tys. zł. Główne cele, na jakie przeznaczono środki w gminach, to inwestycje infrastrukturalne (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, systemy ciepłownicze) oraz inwestycje oświatowe (remonty, budowa szkół i gimnazjów, budowa sal gimnastycznych). Powiaty natomiast zaciągały zobowiązania głównie z przeznaczeniem na zakupy sprzętu i remonty zakładów opieki zdrowotnej oraz na inwestycje oświatowe i drogowe.

Środki uzyskane z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w uchwałach organów stanowiących kontrolowanych jednostek i w umowach z kredytodawcami i pożyczkodawcami.

Pomimo zaciągania zobowiązań przez kontrolowane jednostki z przeznaczeniem, przede wszystkim, na inwestycje w latach 2000 - I półroczu 2002 r. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem znacznie się obniżył. Kwoty wydatków inwestycyjnych poniesione przez powiaty, miasta na prawach powiatu, gminy miejskie oraz gminy wiejskie i ich udział w wydatkach budżetowych ogółem przedstawia poniższe zestawienie:

<sup>61</sup> Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt. 11 ustawy o finansach publicznych dopuszczenie do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Jednostki objęte kontrolą	2000			2001			I półrocze 2002		
	wykonane wydatki w tys. zł		udział w % 3:2	wykonane wydatki w tys. zł		udział w % 6:5	wykonane wydatki w tys. zł		udział w % 9:8
	ogółem	inwestycyjne		ogółem	inwestycyjne		ogółem	inwestycyjne	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
powiaty	590 076	63 877	10,8	651 207	56 719	8,7	269 681	11 573	4,3
miasta na prawach powiatu	349 112	81 004	23,2	332 551	39 106	11,8	156 394	10 777	6,9
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	1 188 861	197 134	16,6	1 266 167	202 560	16,0	626 678	60 050	9,6
gminy wiejskie	637 137	134 260	21,1	696 963	150 047	21,5	335 789	45 717	13,6
<b>Razem</b>	<b>2 765 186</b>	<b>476 275</b>	<b>17,2</b>	<b>2 946 888</b>	<b>448 432</b>	<b>15,2</b>	<b>1 388 542</b>	<b>128 117</b>	<b>9,2</b>

Wydatki inwestycyjne w 1999 r. wyniosły 504 287 tys. zł i stanowiły 20,7% wykonanych wydatków budżetowych ogółem, podczas gdy w 2000 r. udział ten wynosił 17,2%, w 2001 r. - 15,2% a w I półroczu 2002 r. tylko 9,2%, czyli systematycznie spadał. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych wystąpił w gminach wiejskich, a najniższy w powiatach. Udział w poszczególnych jednostkach był bardzo zróżnicowany i wynosił od 56,2% do 1,1%.

W okresie objętym kontrolą w 106 przypadkach (na 597) zabezpieczeniem spłaty kredytu był weksel in blanco wraz z nieodwoływalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki, natomiast w 20 przypadkach spłata kredytu została zabezpieczona wyłącznie nieodwoływalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

W większości objętych kontrolą jednostek (133) przed zaciągnięciem zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji uzyskano pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań<sup>62</sup>.

Zaciąganie przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji, uregulowane jest przede wszystkim przepisami ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego i ustawy o finansach publicznych. W toku kontroli w 37 jednostkach (na 146 skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości przy zaciąganiu ww. zobowiązań polegające na:

- przekroczeniu dopuszczonego art. 114 ustawy o finansach publicznych wskaźnika zadłużenia (60% dochodów); na koniec 1999 r. w 1 jednostce, na 31.12.2000 r. w 3 jednostkach, na 31.12.2001 r. w 2 jednostkach i na 30.06.2002 r. w 2 jednostkach (poziom zadłużenia na 30.06.2002 r. w stosunku do planowanych na 2002 r. dochodów),
- przekroczeniu przez zarząd zakresu upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący jednostki do zaciągania zobowiązań (w 4 jednostkach),
- wykazywaniu w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową (w 32 jednostkach),
- zaciągnięciu przez zarząd zobowiązania finansowego bez ustalenia w dniu zawierania transakcji maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania wyrażonej w złotych (w 3 jednostkach),

<sup>62</sup> W 13 objętych kontrolą jednostkach nie występowało (ani jednostka, ani kredytodawca) do rrio z wnioskiem o opinię w sprawie możliwości spłaty kredytu/pożyczki.

- zaciągnięciu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych przekraczających kwotę określoną w budżecie jednostki (w 3 jednostkach),
- zawarciu umów kredytowych przez zarząd bez upoważnienia udzielonego przez radę (w 2 jednostkach),
- przekroczeniu przez kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej zakresu upoważnień do zaciągania zobowiązań (w 1 jednostce),
- niewskazaniu przez zarząd w uchwale dwóch członków zarządu upoważnionych do dokonywania czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (w 4 jednostkach),
- zaciągnięciu zobowiązania w inny sposób niż określony w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w 1 jednostce).

*W gminie B. B. środki na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych w kwocie 831,4 tys. zł pozyskano z naruszeniem art. 48 ustawy o finansach publicznych. W 2000 r. gmina zawarła umowę na modernizację i rozbudowę oświetlenia ulic, w której określono, że spłata wynagrodzenia dla wykonawcy za roboty dotyczące modernizacji punktów świetlnych nastąpi w okresie 7 lat (2001-2007), a wynagrodzenie związane z budową nowych punktów świetlnych, zostanie spłacone w okresie 3 lat (2001-2003). Do ustalonych w harmonogramie rat kapitałowych będą doliczane koszty finansowe, których podstawą będzie zmienna stopa procentowa wyznaczona jako suma stawki WIBOR dla depozytów jednomiesięcznych powiększona o marżę w wysokości 2% w skali roku. Odsetki miały być naliczane na koniec miesiąca rozliczeniowego za okres od daty płatności ostatniej raty wierzytelności do daty spłaty kolejnej raty od kwoty pozostającej do spłaty. Do końca 31.10.2002 r. spłacono raty kapitałowe w wysokości 78 013 zł oraz odsetki w kwocie 318 407 zł. Pozostało do spłaty 798 547 zł należności głównej.*

*Zaciągnięte przez jednostkę zobowiązanie długoterminowe - zgodnie z art. 10 ustawy o finansach publicznych - nie jest zaliczane do długu publicznego, nie zostało ujęte w prognozie długu jednostki i jako takie nie ma wpływu na dopuszczone art. 113 i 114 granice zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.*

Część jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą zaciągnęła krótkoterminowe kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru. Podstawową przyczyną jego powstania była nierytmiczna realizacja dochodów, a w 2000 i 2001 r. również wdrażanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli w wyniku nowelizacji ustawy - Karta Nauczyciela bez zapewnienia na ten cel we właściwej wysokości środków z budżetu państwa, jak również finansowanie zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej, a także wstrzymanie w 2002 r. przez Ministerstwo Finansów przekazywania subwencji drogowej (w powiatach).

Spośród 146 skontrolowanych jednostek kredyty krótkoterminowe zaciągnęły: 33 jednostki w 2000 r., 38 jednostek w 2001 r. i 27 - w I połowie 2002 r. Wydatki na obsługę długu z tytułu krótkoterminowych kredytów wyniosły w 2000 r. - 441 tys. zł, w 2001 r. - 1 589 tys. zł i w I połowie 2002 r. - 426 tys. zł. Zwraca uwagę wysoki wzrost kosztów obsługi w 2001 r. - przeszło 3,5 - krotny, co było związane z wdrażaniem nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela.

Działania większości organów jednostek samorządu były zgodne z obowiązującymi w tym zakresie unormowaniami, jednakże stwierdzono pewne nieprawidłowości w zakresie zaciągania zobowiązań krótkoterminowych, które dotyczyły:

- nie dokonania spłaty kredytu do końca roku budżetowego (w 3 jednostkach), co narusza przepisy art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- zaciągania kredytów w EURO bez ustalenia w dniu zawierania transakcji maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania wyrażonej w złotych, co było sprzeczne z przepisami art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i upoważnieniami udzielonymi przez organ stanowiący organom wykonawczym (w 1 jednostce),
- zawierania umów kredytowych przez zarządy bez upoważnienia udzielonego przez radę, co narusza art. 49 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w 3 jednostkach).

### **Spłata zaciągniętych przez kontrolowane jednostki zobowiązań oraz koszty obsługi długu**

Dług jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją realizacji budżetów z deficytem. Większość kontrolowanych jednostek uchwaliła budżety z deficytem (w 2000 r. - 124, w 2001 r. - 117, w 2002 - 100 jednostek). W wyniku wykonania budżetu deficyt wystąpił w mniejszej liczbie jednostek (w 2000 r. - w 105, w 2001 r. - w 100, na koniec I półrocza 2002 r. - w 28 jednostkach) i w kwotach niższych od planowanych. Na poprawę wyników miał wpływ przede wszystkim niższy poziom wykonania wydatków inwestycyjnych w stosunku do planowanych.

W latach 2000, 2001 i w I półroczu 2002 r. kontrolowane jednostki zrealizowały budżet z deficytem o łącznej wartości 425 369 tys. zł. Deficyty zostały pokryte przede wszystkim przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek (320 537 tys. zł - 75,4%), a także środkami pochodzącymi ze sprzedaży obligacji (61 516 tys. zł - 14,5%) i pozostałymi przychodami (43 316 tys. zł - 10,1%).

W okresie objętym kontrolą w 6 jednostkach na 146 skontrolowanych stwierdzono następujące nieprawidłowości, dotyczące uchwalania i realizacji budżetu:

- przedstawienie w załączonej do uchwały budżetowej prognozie kwoty długu nierzetelnych danych (w 1 jednostce),
- przekroczenie przez zarząd upoważnienia rady do dokonywania wydatków ze środków publicznych (w 3 jednostkach),
- nieopracowanie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków (w 1 jednostce),
- niedokonanie w 2001 r. korekty prognozy długu po podpisaniu umowy pożyczki z WFOŚiGW (w 1 jednostce).

Zgodnie z art. 113 ustawy o finansach publicznych łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Spośród jednostek objętych kontrolą tylko w dwóch jednostkach łączna kwota przypadających do spłaty zobowiązań z tytułów wymienionych w art. 113 ww. ustawy przekroczyła dopuszczalny wskaźnik, tj. 15% planowanych przez te jednostki dochodów w danym roku budżetowym.

Obciążenia budżetów spowodowane koniecznością spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji wraz z odsetkami wykazywały w badanym okresie tendencję wzrostową.

Relacje spłaconych kwot zobowiązań do zrealizowanych dochodów w latach 2000 - I półrocze 2002 r. (w %) przedstawiają się następująco:

Jednostki objęte kontrolą	2000	2001	I półrocze 2002
powiaty	0,6	1,1	1,9
miasta na prawach powiatu	2,7	4,7	9,7
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	4,5	6,4	6,8
gminy wiejskie	4,1	5,2	5,4

Większość skontrolowanych jednostek dokonywała spłaty zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i wykupu papierów wartościowych w terminach uzgodnionych z kredytodawcami i pożyczkodawcami, natomiast w 5 skontrolowanych jednostkach nieterminowo spłacano zobowiązania. Są to jednostki o wysokim poziomie zadłużenia. Jednostki, które przekroczyły umowne terminy, zapłaciły łącznie w badanym okresie odsetki karne w wysokości 5 232 zł. Głównymi przyczynami trudności w terminowej spłacie zobowiązań były m.in.:

- zobowiązania zaciągnięte przez jednostki w nadmiernej wysokości w stosunku do możliwości spłaty, szczególnie przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych,
- niski stopień realizacji dochodów własnych, nierealistyczne prognozy spłaty długu - zaplanowanie zbyt wysokich dochodów,
- podejmowanie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych samodzielnie bez zapewnienia wsparcia z zewnątrz.

*Miasto i Gmina P. utraciła płynność finansową z powodu niewłaściwie podjętych decyzji w zakresie realizacji inwestycji. Przy opracowaniu programu inwestycji jednostka zakładała dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych na nierealnym poziomie 10 740 tys. zł. Planowano dochody na poziomie znacznie przewyższającym ich realizację. Na rok 1999 zaplanowano dochody o 24% wyższe od wykonanych, na 2000 r. - o 36% i na 2001 r. - o 25%. Podczas realizacji zaplanowanych inwestycji jednostka zaciągała zobowiązania w postaci kredytów, pożyczek i emisji obligacji w łącznej kwocie 2 404 tys. zł.*

*W sytuacji braku dofinansowania z zewnątrz była to wielkość niewystarczająca w stosunku do potrzeb. O trudnej sytuacji finansowej gminy świadczy znaczny wzrost zadłużenia z tytułu zobowiązań wymagalnych, które na koniec 2001 r. wynosiły 2 697 tys. zł.. Gmina w okresie objętym kontrolą była w stanie spłacić tylko 50% ustalonych należności, co spowodowało m. in. konieczność przerwania budowy szkoły podstawowej. Z tytułu nieterminowych płatności za wykonane roboty budowlane wykonawca szkoły naliczył Gminie odsetki w kwocie 200 tys. zł.*

*Pomimo nie przekroczenia dopuszczalnego ustawa o finansach publicznych poziomu zadłużenia (60%), który w roku 2000 wynosił - 51,4%, a w 2001 r. - 38,9%, przekroczony został bezpieczny dla tej jednostki próg zadłużenia. W roku 2002 sytuację gminy dodatkowo pogorszyła konieczność spłaty wcześniej poręczonego kredytu dla Spółdzielni Mleczarskiej w kwocie 1 169 tys. zł. W związku z powyższą sytuacją w Gminie od kilku lat wskaźnik kwoty spłaty zadłużenia wraz z kosztami obsługi długu w stosunku do dochodów jednostki przekracza dopuszczalny limit 15% i wynosił w roku 2000 - 16,9% a w 2001 - 18,3%.*

#### **Udzielanie poręczeń przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą**

W okresie 2000 r. - I połowa 2002 r. potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji obciążały łącznie 25 jednostek samorządu terytorialnego, spośród 146 jednostek objętych kontrolą. Zobowiązania te w 2000 r. stanowiły 5,6% dochodów tych jednostek, w 2001 r. - 5,9%, natomiast na koniec I półrocza 2002 r. 4,0%

planowanych dochodów tych jednostek na 2002 r. W 2000 roku 3 jednostki pokryły zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń na kwotę 2 917 tys. zł. (co stanowiło 2,9% łącznych wydatków tych jednostek), w 2001 r. - 5 jednostek na kwotę 1 049 tys. zł (0,8%), w I półroczu 2002 r. również 5 jednostek na kwotę 1405 tys. zł (0,9%).

Większość (22) jednostek samorządu terytorialnego udzieliło poręczeń lub gwarancji zgodnie z unormowaniami w tym zakresie. W 3 jednostkach nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego terminu udzielonego poręczenia,
- udzielenia poręczenia w kwocie wyższej, aniżeli określona w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
- udzielenia poręczenia bez uprzedniego podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

#### **Zadłużenie jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną**

Spośród 146 jednostek objętych kontrolą, w okresie 2001 - I półrocze 2002 r., 90 jednostek samorządu terytorialnego było organizatorami dla 123 instytucji kultury, a 50 jednostek było organami założycielskimi dla 55 publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Łączna kwota długu samorządowych osób prawnych na koniec 2001 r. wyniosła - 62 773 tys. zł, co stanowiło 2,5% w relacji do wykonanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, oraz na 30.06.2002 r. - 72 399 tys. zł, co stanowił 3% dochodów.

Przeważającą część w powyższych kwotach stanowiło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej; w 2001 r. - 94,9%, na koniec I półrocza 2002 r. - 95,4% łącznej kwoty długu instytucji kultury i zakładów opieki zdrowotnej. Najwyższy wskaźnik zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wystąpił w powiatach, gdzie w I półroczu 2002 r. osiągnął poziom 12,5%, a najniższy w gminach wiejskich - 0,08% dochodów skontrolowanych jednostek.

#### **4.2.2. Kontrola sprawozdawczości w zakresie długu publicznego**

##### **INFORMACJE OGÓLNE**

Obowiązek sporządzania sprawozdań przez jednostki sektora finansów publicznych wynika z art. 15 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie tego przepisu Minister Finansów wydał rozporządzenia, w których szczegółowo określone zostały zasady sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym między innymi z zakresu długu publicznego o symbolu Rb-Z „sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń”.

W roku 2000 obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego<sup>63</sup>, natomiast od 2001 roku obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>64</sup>. Na zasadach określonych w powyższych rozporządzeniach sprawozdania sporządzają jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych).

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 209

<sup>64</sup> Dz. U. Nr 24, poz. 279

Począwszy od IV kwartału 2001 roku obowiązkiem sporządzania sprawozdań w zakresie długu publicznego objęte zostały również jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, które sporządzają sprawozdania zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 roku w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych<sup>65</sup>.

Jednostki, na które wymienione przepisy nakładają obowiązek sprawozdawczy składają sprawozdania kwartalne właściwym jednostkom samorządu terytorialnego. Na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzają sprawozdania zbiorcze, które za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych przekazywane są do Ministerstwa Finansów<sup>66</sup>.

Celem kontroli było ustalenie, czy jednostki sektora finansów publicznych prawidłowo wypełniają obowiązki w zakresie sprawozdawczości o stanie zobowiązań nałożone przepisami, a w szczególności czy:

- sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone przez wszystkie jednostki objęte obowiązkiem sprawozdawczym,
- zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawdził sprawozdania pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym<sup>67</sup>,
- dane sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego (jednostki budżetowej i organu) są kompletne i zgodne z ewidencją księgową,
- jednostki samorządu terytorialnego sporządziły wszystkie wymagane przepisami sprawozdania zbiorcze,
- dane sprawozdania zbiorczego obejmują wszystkie dane wynikające ze sprawozdań jednostkowych,
- były przestrzegane zasady klasyfikacji<sup>68</sup> tytułów dłużnych i zasady ustalania wartości zobowiązań<sup>69</sup>,

Kontrolę sprawozdawczości w zakresie długu publicznego regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 170 jednostkach samorządu terytorialnego.

#### **USTALENIA KONTROLI**

##### **Sprawozdania zbiorcze jednostek samorządu terytorialnego**

W trakcie kontroli ustalono, że roczne sprawozdania zbiorcze Rb-Z, za lata 2000 - 2001 sporządziły wszystkie (170) objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego.

W 132 jednostkach samorządu terytorialnego wszystkie podległe jednostki organizacyjne wywiązały się z obowiązku sporządzenia sprawozdań jednostkowych Rb-Z, co stanowiło 77,6% ogółu skontrolowanych jednostek, natomiast w 38 jednostkach

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 148, poz. 1653

<sup>66</sup> Dla jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną do Ministerstwa Finansów przekazywane są sprawozdania zbiorcze sporządzane przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie sprawozdań zbiorczych otrzymywanych od jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>67</sup> Stosownie do przepisów § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2000 r. oraz § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r.

<sup>68</sup> Zasady klasyfikacji tytułów dłużnych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 38, poz. 364).

<sup>69</sup> Zasady ustalania wartości zobowiązań określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 109, poz. 1244).

samorządu terytorialnego (22,4%) nie wszystkie jednostki wypełniły obowiązek sporządzenia sprawozdań jednostkowych.

Nieprawidłowo sprawozdania zbiorcze sporządziło 47 jednostek samorządu terytorialnego, tj. 27,6% spośród 170 skontrolowanych.

Zarządy tych jednostek w sprawozdaniach zbiorczych nie ujęły wszystkich danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych (7 przypadków) lub nie dokonały kontroli sprawozdań złożonych przez podległe jednostki organizacyjne.

Ustalono, że w sprawozdaniach zbiorczych Rb-Z nieprawidłowo wykazano wielkości zaliczane do tytułów dłużnych na łączną kwotę 9 754,1 tys. zł, z tego: kredyty - 3 630,1 tys. zł, pożyczki - 146,8 tys. zł, zobowiązania wymagalne - 5 977,2 tys. zł oraz dane dotyczące poręczeń i gwarancji na kwotę 9 178,7 tys. zł.

Przyczyną powstania nieprawidłowości w sprawozdaniach zbiorczych było nie egzekwowanie od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku składania sprawozdań jednostkowych lub też sporządzenie sprawozdań zbiorczych na podstawie nieprawidłowych danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych.

### **Sprawozdania jednostkowe jednostek samorządu terytorialnego**

Regionalne izby obrachunkowe objęły kontrolą ogółem 843 sprawozdania jednostkowe, z czego za rok 2000 skontrolowano 408 sprawozdań, za rok 2001 - 435 sprawozdań.

Ustalono, że nieprawidłowo sporządzono 55 sprawozdań, co stanowiło 6,5% ogółu skontrolowanych. Sprawozdania sporządzone nieprawidłowo stwierdzono w 40 jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w 23,5% objętych kontrolą, w tym, w 31 urzędach gmin i starostwach powiatowych.

Dane niezgodne z ewidencją księgową wymienione jednostki wykazały w następujących tytułach dłużnych: kredyty - 7 jednostek, pożyczki - 3 jednostki, zobowiązania wymagalne - 28 jednostek oraz dane dotyczące poręczeń i gwarancji 5 jednostek.

Przyczyną wykazywania nieprawidłowej wielkości zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek było przyjmowanie w sprawozdaniach kwot kredytów i pożyczek na podstawie zawartych umów zamiast kwot faktycznego zadłużenia wynikającego z ewidencji księgowej (2 jednostki), niezgodne z przepisami ustalanie wartości kredytów (5 jednostek), a także pominięcie wartości kredytów w sprawozdaniu (2 jednostki).

Powszechnym błędem powodującym nieprawidłowe wykazanie danych dotyczących zobowiązań wymagalnych było natomiast ujmowanie w sprawozdaniach wszystkich zobowiązań jednostki, tj. zarówno wymagalnych jak i niewymagalnych (11 jednostek). Skutkiem tego wartość zobowiązań wymagalnych najczęściej była zawyżana. Ponadto jednostki nie wykazywały w sprawozdaniach wszystkich zobowiązań, w tym głównie z tytułu dostaw i usług (9 jednostek) lub składek na ubezpieczenie społeczne (5 jednostek).

Pomijanie w sprawozdaniach Rb-Z danych dotyczących poręczeń i gwarancji było najczęstszą przyczyną różnic jakie powstały pomiędzy wielkościami wynikającymi z prowadzonej w jednostce ewidencji a wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach (3 jednostki). Stwierdzono także, wykazanie w sprawozdaniu wielkości poręczenia na podstawie uchwały organu stanowiącego zamiast wielkości wynikającej z umowy (1 jednostka) oraz wykazanie nieprawidłowej wielkości dokonanej przez jednostkę spłaty kredytu za dłużnika (1 jednostka).

### **Sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną**

Regionalne izby obrachunkowe skontrolowały również sporządzanie w roku 2001 sprawozdań w zakresie długu publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną. Kontrolę w powyższym zakresie przeprowadzono w 67 jednostkach samorządu terytorialnego, z czego 38 jednostek było organizatorami dla 64 instytucji kultury, a 29 jednostek było organami założycielskim dla 35 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sprawozdania zbiorcze oddzielnie dla instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej sporządziły wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych złożonych przez wszystkie jednostki organizacyjne samorządów posiadające osobowość prawną.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zaniżone dane dotyczące zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu jednostkowym wykazał 1 SPZOZ na kwotę 150 tys. zł oraz 1 instytucja kultury w kwocie 15 tys. zł, które nieprawidłowo ujęto również w sprawozdaniach zbiorczych. Przyczyną wykazania w sprawozdaniach zbiorczych danych niezgodnych z ewidencją księgową było zaniechanie kontroli prawidłowości złożonych sprawozdań jednostkowych przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego.

#### **4.2.3. Podsumowanie<sup>70</sup>**

- 1. Jednostki samorządu terytorialnego zaciągały zobowiązania głównie w formie kredytów i pożyczek. Uzyskane środki były przeznaczone przede wszystkim na finansowanie inwestycji. W latach objętych kontrolą zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło o 69%, do poziomu 467 321 tys. zł. Zadłużenie w relacji do dochodów wzrosło w badanym okresie z poziomu 11,5% ustalonego na dzień 31 grudnia 1999 r. do 16,5% na dzień 30 czerwca 2002 r. Udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem zmniejszył się w tym samym okresie z poziomu 20,7% do 14,7%.*
- 2. Spośród 146 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego dopuszczalny poziom zadłużenia (60%) określony w art. 114 ustawy o finansach publicznych przekroczyło 6 jednostek, a 5 innych zbliżyło się do tego poziomu (zadłużenie przekroczyło 50%). Wysoki poziom zadłużenia jednostki te osiągnęły jeszcze przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych (1.01.1999 r.), a więc w okresie, w którym poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie był ograniczany przepisami prawa.*
- 3. Zwiększanie się zadłużenia jednostek samorządowych spowodowało znaczący wzrost przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek. Towarzyszył temu problem terminowej spłaty długu. Blisko połowa z ogólnej liczby skontrolowanych jednostek regulowała swoje zobowiązania nieterminowo. Ponadto w powiatach, miastach na prawach powiatu oraz gminach miejskich, ponad 2/3 badanych jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Problemy przy regulowaniu zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług oraz opłat składek na ubezpieczenia społeczne wystąpiły w tych jednostkach, które charakteryzowały się wysokim poziomem zadłużenia, jak również w powiatach i gminach, w których dochody własne stanowiły niewielką część dochodów ogółem.*

<sup>70</sup> Sformułowane wspólnie przez NIK i rio wnioski zawarte są w „Informacji o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego” - NIK Warszawa, kwiecień 2003 r. nr ewidencyjny 18/2003/P/02/108KAP.

4. *Jednostki samorządu terytorialnego przestrzegały obowiązujących przepisów art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przy zaciąganiu zobowiązań w formach: kredytów, pożyczek bądź też w formie emisji papierów wartościowych. W jednym przypadku stwierdzono natomiast inny, niż określony w art. 48, sposób zaciągania zobowiązania długoterminowego u wykonawcy robót inwestycyjnych. Zaciągnięte w ten sposób zobowiązanie nie narusza wprawdzie przepisów art. 48, jednak w rozumieniu art. 10 tej ustawy nie zalicza się do długu publicznego. Pominięcie tak zaciągniętego zobowiązania zaniża poziom faktycznego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.*
4. *Regionalne izby obrachunkowe negatywnie oceniają udzielanie kredytodawcy (pożyczkodawcy) - tytułem zabezpieczenia kredytu lub pożyczki - nieodwoływalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym. Korzystanie z takiej formy zabezpieczenia może doprowadzić do utraty przez jednostki samorządu terytorialnego możliwości realizacji celów publicznych, a w szczególności obligatoryjnych zadań własnych. Zagrożeniem dla płynności finansowej powiatów może stać się w przyszłości rosnące w szybkim tempie zadłużenie jednostek służby zdrowia, dla których powiaty są organami założycielskimi. Zgodnie z treścią art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>71</sup>, w przypadku likwidacji zakładów zobowiązania i należności takich jednostek przejmuje organ założycielski.*
6. *Kontrola 146 jednostek wykazała, że łączna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa wyniosła 3 978,8 tys. zł, z tego:*
  - *z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych - 1 068 tys. zł,*
  - *z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet - 1 915,1 tys. zł,*
  - *w wyniku dopuszczenia do zapłaty odsetek za opóźnienie w regulowaniu zobowiązań - 995,7 tys. zł.*
7. *W wystąpieniach pokontrolnych zwrócono uwagę na wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i wskazano na konieczność szczegółowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej przed zaciąganiem kolejnych zobowiązań oraz na obowiązek monitorowania zadłużenia samorządowych osób prawnych przez organy założycielskie.*
8. *Systematyczny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego może uniemożliwić niektórym jednostkom skorzystanie ze środków pomocowych z Unii Europejskiej. Warunkiem pozyskania tych środków jest bowiem zapewnienie przez jednostkę własnego udziału w finansowaniu zamierzonych przedsięwzięć.*
9. *Kontrola sprawozdawczości w zakresie długu publicznego wykazała, że sprawozdania zbiorcze sporządziły wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego. Około 1/4 jednostek sporządziła sprawozdania w sposób niezgodny z prowadzoną ewidencją księgową. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań zbiorczych i jednostkowych wskazują na konieczność wzmocnienia kontroli wewnętrznej w tym zakresie.*

---

<sup>71</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.

### **4.3. Kontrola realizacji dochodów z tytułu opłaty planistycznej**

#### **4.3.1. Informacje ogólne**

W 2002 roku regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrole koordynowane dotyczące przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>72</sup> w zakresie:

- określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ww. ustawy, tj. jednorazowej opłaty, zwanej dalej opłatą planistyczną, którą należy pobrać w przypadku zbycia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ustalania i pobierania tej opłaty w prawidłowej wysokości,
- terminowego wykonywania obowiązku wypłaty odszkodowań, wykupu nieruchomości lub jej części lub zamiany nieruchomości na inną, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 ww. ustawy, tj. w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, korzystanie z nieruchomości lub z jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, bądź też jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał wcześniej z przysługujących mu praw do odszkodowania, wykupu przez gminę nieruchomości lub jej części albo zamiany nieruchomości na inną.

Kontrole dotyczyły lat 2000 i 2001 i objęły 119 jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- 35 gmin miejskich,
- 28 gmin miejsko - wiejskich,
- 55 gmin wiejskich.

#### **4.3.2. Ustalenia kontroli**

Dochody z opłaty planistycznej uzyskały 23 gminy (19,4%) w ogólnej wysokości 4 068 645 zł, z tego:

- w 2000 roku 15 gmin - w kwocie 1 289 395 zł,
- w 2001 roku 19 gmin - w kwocie 2 779 250 zł.

Koszty związane z wyceną nieruchomości poniosło 29 jednostek (24,4%) w łącznej wysokości 215 238 zł, z tego:

- w 2000 roku 18 gmin - w kwocie 113 899 zł,
- w 2001 roku 23 gminy - w kwocie 101 339 zł.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że w 14 gminach (11,8%) nie określono w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącej skutkiem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), zaś w 66 jednostkach (55,5%) wystąpiły przypadki określenia zerowej stawki procentowej służącej do naliczenia tej opłaty.

<sup>72</sup> Tekst jednolity z 1999 r., Dz. U. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

Z art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że jeżeli wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość - wójt pobiera procentowo określoną opłatę od wzrostu tej wartości. Ustanowienie stawki „0” od wzrostu wartości nieruchomości stanowi w istocie zwolnienie z tej opłaty, czego nie przewidują przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W 12 gminach (10%) stwierdzono przypadki niewydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji ustalającej opłatę planistyczną, po otrzymaniu wypisu z umowy sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w 8 gminach (6,7%) przypadki niewydania takiej decyzji bezzwłocznie po otrzymaniu tego wypisu (art. 36 ust. 3 i 9 ustawy).

*Kontrola w Gminie R. wykazała, że żadna z 4 wydanych decyzji w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, nie została wydana bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Decyzje te wydane zostały w terminie od 119 do 515 dni od daty otrzymania tego wypisu.*

W przypadku 4 gmin (3,4%) o wydanych decyzjach nie informowano rady gminy, do czego zobowiązuje art. 36 ust. 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto w 24 gminach (20,1%) nie ustalono, czy wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 36 ust. 14).

*Czynności kontrolne przeprowadzone w Gminie J. wykazały, że Rada Gminy ustaliła stawkę procentową opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości związanej ze zmianą planu zagospodarowania przestrzennego w wysokości 20% wzrostu wartości tej nieruchomości. W okresie od 1 stycznia 2000 roku do 31 grudnia 2001 roku notariusze przestali Burmistrzowi 20 wypisów z umów sprzedaży nieruchomości, których wartość prawdopodobnie wzrosła w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pomimo tego nie podjęto żadnych czynności mających na celu ustalenie i pobranie opłaty planistycznej.*

W większości kontrolowanych jednostek, w których wydano decyzje ustalające opłatę planistyczną, wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości naliczano w prawidłowej wysokości, za wyjątkiem 1 gminy, w której stwierdzono ustalenie wysokości tej opłaty według stanu i poziomu cen obowiązujących przed dniem jej zbycia (art. 36 ust. 4), zaś w 2 przypadkach nie pomniejszono opłaty o zwaloryzowaną wartość nakładów poniesionych przez właściciela, pomiędzy datą uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dniem zbycia nieruchomości - w sytuacji kiedy nakłady te miały wpływ na wzrost wartości nieruchomości (art. 36 ust. 5). W 21 gminach stwierdzono nieterminowe wnoszenie opłat, z czego w 11 jednostkach nie naliczono i nie pobrano odsetek za zwłokę z tytułu braku uiszczenia należności w ustalonym terminie płatności.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że tylko w 4 gminach (3,4%) ponoszono wydatki na wykup nieruchomości lub jej części albo zamianę nieruchomości na inną, w sytuacji przewidzianej w art. 35 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, tj. w związku z niemożnością bądź istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź uchwalenia zmian w tym planie. Łącznie wydatkowano na ten cel 540 843 zł, z tego w 2000 r. - 128 956 zł, a w 2001 r. - 411 887 zł.

W przyjętej do kontroli próbie w 1 przypadku stwierdzono dokonanie przez gminę wykupu nieruchomości z naruszeniem art. 36 ust. 12 ustawy o zagospodarowaniu

przestrzennym, tj. po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie i bez należnych odsetek za zwłokę. W pozostałych przypadkach obowiązek wynikający z roszczeń osób uprawnionych wykonywany był przez gminy prawidłowo.

### **4.3.3. Podsumowanie**

- 1. Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują na to, że gminy nie korzystają z możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu opłaty planistycznej. W przypadku 67% kontrolowanych gmin zrezygnowano z dochodów z tytułu opłat planistycznych, poprzez nieokreślenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości bądź też określenia tej stawki w wysokości 0%. W ponad 30% skontrolowanych jednostek występowały przypadki nie dochodzenia przysługujących gminie należności z tego tytułu, poprzez nie podjęcie czynności mających na celu ustalenie i pobranie opłaty.*
- 2. Na przykładzie kontrolowanych gmin, które ustaliły i pobrały opłatę planistyczną, można stwierdzić, że są to znaczne dochody, uzyskiwane przy stosunkowo niewielkich kosztach ponoszonych przez jednostkę. Przykładowo w 2001 r. dochody z opłaty planistycznej osiągnęło 19 jednostek w łącznej wysokości 2 779 250 zł, zaś poniesione przez te podmioty koszty związane z wyceną nieruchomości wyniosły 94.478 zł, czyli około 3,4% uzyskanych dochodów z tytułu opłaty planistycznej.*

## **4.4. Kontrola realizacji dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej**

### **4.4.1. Wprowadzenie**

Przedmiotem kontroli było ustalanie i pobieranie przez gminy opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, do którego dochodzi w wyniku:

- wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych,
- scalenia i podziału nieruchomości,
- podziału nieruchomości.

Postępowanie w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>73</sup>. Opłata adiacencka nie ma zastosowania do nieruchomości rolnych i leśnych z wyjątkiem postępowania w sprawie podziału nieruchomości, gdy dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych.

Właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości zobowiązani są do uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Opłaty są pobierane, o ile urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z definicją ustawową, budową urządzeń infrastruktury technicznej jest urządzenie albo modernizacja drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi bądź nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Opłaty

<sup>73</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.

ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta (w okresie objętym kontrolą - zarząd gminy) w formie decyzji, a ich ustalenie następuje każdorazowo po urządzeniu lub modernizacji drogi albo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń, w terminie 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. Opłata wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością nieruchomości przed i po wybudowaniu ww. urządzeń. Wysokość stawki procentowej opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały, natomiast wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi. Na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości opłata może być rozłożona na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, a raty są oprocentowane. Jeżeli właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości wnieśli na rzecz budowy poszczególnych urządzeń wkład pieniężny lub w naturze, wartość wniesionych świadczeń zalicza się na poczet opłaty adiacenckiej.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość dokonania przez gminę scalenia nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały. Osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, zobowiązane są do wniesienia na rzecz gminy opłat adiacenckich. Uczestnicy postępowania mają prawo do odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod nowe drogi lub poszerzenie dróg istniejących, które przeszły na własność gminy, a także za urządzenia, których nie można było odłączyć od gruntu oraz za drzewa i krzewy. Odszkodowanie wypłaca gmina, a jego wysokość jest uzgadniana między właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta (w okresie objętym kontrolą - zarządem gminy). Jeśli odszkodowanie to zostanie wypłacone, wartości ww. urządzeń, drzew i krzewów nie uwzględnia się przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości. Opłata wynosi do 50% wzrostu wartości nowych nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Wysokość stawki procentowej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Terminy i sposób wnoszenia opłat ustala wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do ich zapłaty, przez podpisanie protokołu uzgodnień. W razie niedojścia do ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy, podejmując uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Opłatę ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze decyzji, zgodnie z uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości oraz ugodą zawartą z osobami zobowiązanymi do wniesienia opłaty. Opłata może być rozłożona na raty płatne w okresie do 10 lat. Spłata rat podlega zabezpieczeniu, a raty są oprocentowane. Wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy. Jako element wzrostu wartości nieruchomości bierze się pod uwagę planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, co do których decyzję podejmuje rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje również opłaty adiacenckie związane z podziałem nieruchomości. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta (w okresie objętym kontrolą - zarząd gminy) może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką z tego tytułu. Stawkę procentową opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości. Do opłaty tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące opłaty adiacenckiej

związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej w zakresie ustalenia opłaty w drodze decyzji, terminu ustalenia opłaty, określenia wysokości stawki procentowej przez radę gminy, określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych oraz rozkładania opłaty na raty. Jeżeli z nieruchomości objętej podziałem na wnioski jej właściciela wydzielone zostały grunty pod drogi, to grunty te stają się z mocy prawa własnością gminy za odszkodowaniem.

Celem kontroli było ustalenie, czy gminy pobierają opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w sytuacjach określonych w art. 144 ust. 1, art. 107 ust. 1 oraz art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także jakie dochody osiągają z tego tytułu. Kontrola miała również na celu zbadanie zgodności z przepisami prawa postępowania w sprawie ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej i określenie występujących w tym zakresie nieprawidłowości.

Kontrolę przeprowadzono w 131 gminach, z tego: w 41 gminach miejskich (31,3%), 46 gminach miejsko-wiejskich (35,1%) i 44 gminach wiejskich (33,6%). Kontrolą objęto lata 1999-2001.

#### 4.4.2. Ustalenia kontroli

Spośród 131 skontrolowanych gmin, 29 gmin (22,1%) osiągnęło dochód z tytułu opłaty adiacenckiej. Nie odzwierciedla to liczby gmin, w których w kontrolowanym okresie prowadzono postępowanie w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, gdyż w dochodach z tego tytułu występowały również wpływy z lat poprzednich, z uwagi na długotrwałość postępowań.

Wysokość osiągniętych dochodów przez skontrolowane gminy z tytułu opłaty adiacenckiej obrazuje poniższe zestawienie.

Gminy	1999			2000			2001		
	Plan w zł	Wykonanie w zł	% 3:2	Plan w zł	Wykonanie w zł	% 6:5	Plan w zł	Wykonanie w zł	% 9:8
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
miejskie	349 499	411 011	118	672 046	659 606	98	1 126 159	898 763	80
miejsko-wiejskie	322 950	626 900	194	284 000	262 231	92	324 000	249 610	77
wiejskie	23 000	1 998	9	23 216	6 716	29	123 000	26 409	21

Planowane dochody z tytułu opłat adiacenckich często nie są równe lub choćby zbliżone do wysokości dochodów wykonanych i występują dość duże rozbieżności w stosunku dochodów planowanych do wykonanych. Wiąże się to z długotrwałymi postępowaniami w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej prowadzonymi przez gminę, które przeważnie wykraczają poza ramy roku budżetowego i trudno dokładnie określić kwoty dochodów, a zwłaszcza w jakim stopniu zostaną one zrealizowane. Ponadto osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty niejednokrotnie kwestionują jej wysokość lub fakt jej ustalenia, wnosząc odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stąd postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej ulega znacznemu wydłużeniu.

Uchwała określająca wysokość stawki procentowej **opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej** obowiązywała w 32 gminach (24,4% objętych kontrolą).

W 20 gminach rada gminy ustaliła najwyższą stawkę procentową opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej - 50%. W 1 gminie w czasie objętym kontrolą stawka została obniżona z 50% do 30%. W 2 gminach stawka wynosiła 45%, w 1 - 40%, w 1 - 30%, w 1 - 25% i w 1 - 20%. W 3 gminach uchwalono stawkę w wysokości 0%, co faktycznie oznacza jej nieustalenie. W 7 gminach przyjęto stawki procentowe w różnej wysokości, w zależności od powierzchni nieruchomości, wysokości miesięcznego dochodu na jednego członka rodziny osoby zobowiązanej do wniesienia opłaty, partycypacji mieszkańców w kosztach inwestycji, daty prowadzonego postępowania oraz w 3 przypadkach ustalona była dla konkretnych inwestycji prowadzonych na terenie gminy.

Spośród 131 gmin, w 93 gminach budowano urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym:

- postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej prowadzone było w 20 gminach, w tym w 13 miejskich, 6 miejsko-wiejskich i 1 wiejskiej,
- w 9 gminach, pomimo ustalonej wysokości stawki procentowej przez radę gminy, opłaty adiacenckiej nie ustalono i nie pobierano, jednak w 4 gminach właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości uczestniczyli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej,
- w 64 gminach, pomimo budowania urządzeń infrastruktury technicznej, nie pobierano opłaty adiacenckiej, gdyż nie została uchwalona wysokość stawki procentowej - jednak w 21 gminach właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości uczestniczyli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Wśród przyczyn nie pobierania opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej najczęściej wskazywano:

- długotrwałą i skomplikowaną procedurę ustalenia opłaty,
- duży koszt postępowania, w szczególności wysokie wynagrodzenie rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości, przewyższający dochód z tego tytułu,
- trudności związane ze ściągalnością należności,
- niekorzystność opłaty ze względów społecznych - mieszkańcy gminy upatrują w niej dodatkowe obciążenie finansowe, mimo, że wartość ich nieruchomości wzrosła,
- partycypację mieszkańców w kosztach inwestycji prowadzonych przez gminę,
- wysokość środków finansowych wnoszonych przez mieszkańców przy realizacji inwestycji, która przewyższa wysokość ewentualnych opłat adiacenckich,
- partycypację mieszkańców w kosztach inwestycji jako korzystniejszą formę niż prowadzenie postępowania w celu ustalenia opłat adiacenckich.

Największy udział w dochodach z tytułu opłaty adiacenckiej przy budowie urządzeń infrastruktury technicznej mają gminy miejskie, w których inwestycje powodują realny

wzrost wartości nieruchomości uzasadniający pobieranie opłaty, a udział mieszkańców w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w tych gminach jest niewysoki. Natomiast w małych gminach większość gruntów ma charakter rolny i leśny, co wyłącza pobieranie opłaty, wartość nieruchomości po przeprowadzeniu inwestycji wzrasta nieznacznie, ale jest większa tendencja mieszkańców do partycypacji w kosztach budowy.

Kontrola opłaty adiacenckiej wykazała, że:

- na 46 przypadków, w których pobierano opłatę w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, w 32 przypadkach udział środków z tytułu opłaty stanowił do 10% wartości inwestycji, w 11 przypadkach 11% - 20%, w 4 przypadkach 21% - 30% i w jednym przypadku 51%,
- na 48 przypadków, w których nie pobrano opłaty, ale w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej uczestniczyli mieszkańcy gminy, w 18 przypadkach udział mieszkańców sięgał do 10% wartości inwestycji, w 14 przypadkach 11% - 20%, w 9 przypadkach 21% - 30% i w 7 przypadkach powyżej 30%, przy czym najwyższy udział mieszkańców stanowił 61% wartości inwestycji,
- na 12 przypadków, w których w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej pobierano opłatę adiacencką, na poczet której zaliczano wniesione przez właścicieli (użytkowników wieczystych) świadczenia, w 6 przypadkach wartość świadczeń przewyższała wartość opłat (nawet 16-krotnie), w 5 - wartość opłat przewyższała wartość świadczeń najwyżej 3-krotnie, a w 1 - wartość opłat była równa wartości świadczeń.

Czynności kontrolne wykazały nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej w 9 gminach. Nieprawidłowości polegały na tym, że:

- nie zobowiązano wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych podlegających obowiązkowi opłaty do jej wniesienia (Miasto K., Miasto i Gmina B.),
- na poczet opłaty adiacenckiej zaliczano świadczenia wniesione w gotówce na rzecz budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez właścicieli nieruchomości w zwaloryzowanych kwotach, co spowodowało zaniżenie dochodów gminy na kwotę 5 801 zł (Miasto B.),
- rzeczoznawca majątkowy, zamiast określić wartość nieruchomości, określił wysokość opłaty (Miasto G.),
- w decyzjach określano termin wniesienia opłaty w sposób uniemożliwiający ustalenie daty powstania zaległości i pobrania odsetek od nieterminowych wpłat (Miasto G., Gmina G.),
- opłatę rozkładano na raty miesięczne (Miasto i Gmina M., Miasto i Gmina W.),
- raty nie były oprocentowane (Miasto M., Miasto i Gmina W.),
- przy rozłożeniu opłaty na raty, nie ustanowiono zabezpieczenia należności z tego tytułu (Miasto G.),
- nie naliczono i nie pobrano odsetek za zwłokę z tytułu nieterminowych wpłat rat opłaty (Miasto G., Miasto M., Gmina G.),
- burmistrz miasta i gminy bezpodstawnie umorzył opłatę na łączną kwotę 3 800 zł (Miasto i Gmina J.).

Na 131 gmin, **opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego scalaniem i podziałem nieruchomości** wystąpiła w 2 gminach miejskich (1,5%). W obu gminach zrealizowano obowiązek pobrania opłaty adiacenckiej, a wysokość stawki procentowej ustalono na 50% oraz 40%. Wysokość stawki została również określona w 2 innych gminach, w których jednak postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości nie było prowadzone.

Dochód z tego tytułu wyniósł łącznie 91 540,69 zł, z czego w jednej gminie dochód wyniósł 67 726,69 zł, ale wypłacono odszkodowania w wysokości 44 999,50 zł, natomiast w drugiej gminie dochód wyniósł 23 814 zł, którą to kwotę w całości zaliczono na poczet odszkodowań.

Postępowania mające na celu ustalenie i pobranie opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego scalaniem i podziałem nieruchomości prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Na 131 gmin, stawka **opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem nieruchomości** określona została w 28 gminach (21,4%). W 14 gminach rada ustaliła najwyższą stawkę - 50%. W 2 gminach obowiązywała stawka w wysokości 50%, jednak została obniżona w jednej do 30%, w drugiej do 25% i 15%. W 3 gminach stawka wynosiła 40%, w 2 - 30%, w 2 - 25%, w 3 - 20% i w 1 - 10%. W 1 gminie ustalono stawkę opłaty dla konkretnych nieruchomości.

Spośród 131 gmin w 70 (53,4%) przeprowadzono postępowanie w sprawie podziału nieruchomości, przy czym:

- przeprowadzono podział nieruchomości i pobrano opłatę adiacencką w 18 gminach, z tego w 12 miejskich, 2 miejsko-wiejskich i 4 wiejskich,
- przeprowadzono podział nieruchomości i nie pobrano opłaty adiacenckiej oraz nie ustalono wysokości stawki procentowej opłaty w 52 gminach.

Wśród przyczyn nie pobierania opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości najczęściej wskazywano:

- długotrwałą i skomplikowaną procedurę ustalania opłaty,
- niewielki wzrost wartości nieruchomości niższy od kosztów prowadzonego postępowania, a zwłaszcza wynagrodzenia rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości,
- odstępowanie od naliczania opłat w zamian za zrzeczenie się odszkodowań,
- spadek popytu na nieruchomości i zastój na rynku nieruchomości, wpływające na spadek ich cen,
- trudności związane ze ściągalsnością należności.

Największy udział w opłacie adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości mają gminy miejskie, w których podział nieruchomości faktycznie wpływa na wzrost ich wartości i ułatwia dokonanie sprzedaży. Natomiast w małych gminach panuje zastój na rynku nieruchomości powodujący ich niską cenę a podział nie powoduje wzrostu wartości nieruchomości lub jest on nieznaczny, stąd odstępuje się od pobierania opłaty adiacenckiej.

*Kontrola postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości wykazała, że w gminie miejskiej Ch. zawierano „umowy w sprawie przejęcia gruntów pod budowę ulic”, których przedmiotem była rekompensata zobowiązań gminy z tytułu*

*odszkodowania należnego właścicielowi z tytułu wydzielenia działek pod drogi gminne i należności gminy pochodzącej z naliczonej temu właścicielowi opłaty adiacenckiej z tytułu dokonanego podziału. W przypadkach tych, podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty adiacenckiej, nie była decyzja zarządu gminy, a kwotę opłaty ustalano bezpośrednio w umowie. Nie była również wówczas ustalona wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. W trzech zawartych umowach określono łącznie wysokość odszkodowań w kwocie 69 108 zł i opłat adiacenckich w kwocie 66 958 zł. Taki sposób rozliczeń i ustalania wysokości opłaty wystąpił tylko w 1999 r.*

#### **4.4.3. Podsumowanie**

- 1. Gminy nie wykorzystują źródła dochodu, jakim jest opłata adiacencka. Tylko 1/5 skontrolowanych gmin osiągała dochody z tego tytułu. Nie był realizowany obowiązek pobierania opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej przez 4/5 gmin budujących takie urządzenia. Nie była również wykorzystywana możliwość pobrania opłaty adiacenckiej przy podziale nieruchomości, a tylko 1/4 gmin dokonujących podział nieruchomości ustaliła i pobrała opłatę adiacencką.*
- 2. W sytuacji zmniejszania się dochodów gmin z mienia, z powodu stopniowego wyzbywania się nieruchomości przez gminy, będą one poszukiwały innych możliwości osiągnięcia dochodów; wówczas opłata adiacencka zyska na znaczeniu.*