

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2001 roku

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny reaktywowany w Polsce w 1990 r. ma już jedenastoletnią historię, jednak w strukturze trójszczeblowej funkcjonuje dopiero pełne trzy lata. Rok 2001 był jednocześnie trzecim rokiem obowiązywania podstawowych aktów prawnych regulujących system finansowy samorządu. W roku tym nie uległy istotnym zmianom regulacje prawne zawarte w ustawie o finansach publicznych¹. Obowiązywała również - mająca tymczasowy charakter - ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000², przedłużona na 2001 i 2002 r.

W oczekiwaniu na poważniejsze zmiany systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwiększono listę dochodów gmin, powiatów i województw o środki finansowe ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi³.

W ramach wspierania rozwoju regionalnego przewidziano możliwość otrzymania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktami wojewódzkimi⁴. Gminy, powiaty i województwa samorządowe mogą również otrzymywać dotacje na zadania z zakresu rozwoju regionalnego nie ujęte w kontraktach wojewódzkich, gdy dotyczą realizacji programów interwencyjnych w wypadkach klęsk żywiołowych, programów testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego oraz programów doradczych i informacyjnych zwiększających zdolność realizacji programów wojewódzkich. Wprowadzono ponadto zapis, na mocy którego w 2001 r. jst mogły zmieniać w granicy 15% przeznaczenie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych.

Poza regulacjami dotyczącymi dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, dokonano pewnych zmian w dochodach gmin. Z dniem 1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych⁵, który w całości stanowi dochód gminy, w efekcie czego dochody gminy uzyskiwane dotąd z opłaty skarbowej zostały rozdzielone na dwie części. W związku z koniecznością dostosowania górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej został podwyższony do 32,6% udział gmin górniczych we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych⁶.

¹ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

² Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

³ Art. 4 pkt 4, art. 9 pkt 3a, art. 12 pkt 4a - dodane ustawą z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 95, poz. 1041).

⁴ Art. 43 ust. 1 i 2 znowelizowanej przez art. 1 pkt 7 lit. a i b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 145, poz. 1623).

⁵ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959).

⁶ Art. 7a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 95, poz. 1041).

Zmiany wprowadzone do ustawy regulującej dochody jst nie zapewniały nowych źródeł dochodów, umożliwiły jednak pozyskiwanie środków pomocowych i podporządkowały formy dotacji uzyskiwane przez jst potrzebom wspierania rozwoju regionalnego.

Niewielki zakres korekt systemu dochodów nie przesądzał o wysokości budżetów uzyskiwanych przez poszczególne szczeble samorządu. Zmiany poziomu dochodów gmin, powiatów i województw samorządowych wiążą się głównie z rozszerzeniem zakresu realizowanych przez nie zadań.

Konsekwencją zmian wprowadzonych w 2000 r. w ustawie Karta nauczyciela była konieczność realizacji w 2001 r. drugiego etapu regulacji wynagrodzeń nauczycieli, która dotyczyła wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w Karcie nauczyciela wprowadzono obowiązek wydzielania w budżetach jst środków na doszkącanie nauczycieli.

Od kwietnia 2001 r. organy jednostek samorządu terytorialnego, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mogą w drodze zarządzenia tworzyć, przekształcać lub likwidować gminne (miejskie) i powiatowe zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze lub inne jednostki ratownicze⁷.

W celu realizacji programów zapobiegania przestępczości, w trakcie roku 2001 znolizowana została ustawa o Policji, umożliwiając samorządom gminnym i powiatowym przekazywanie policji środków z dochodów własnych na realizację zadań z zakresu służby prewencyjnej⁸. Dla wsparcia starosty w realizacji zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przewidziano obowiązek tworzenia komisji bezpieczeństwa i porządku, której koszty funkcjonowania winny być pokryte ze środków własnych powiatów⁹.

W wyniku zmiany ustawy o kulturze fizycznej¹⁰ umożliwiono jednostkom samorządu terytorialnego finansowanie ze środków własnych budżetu stypendiów sportowych, wyróżnień i nagród dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym. Ponadto katalog zadań jst został rozszerzony o możliwość udzielania stypendiów dla uczniów i studentów¹¹.

Zakres zadań realizowanych przez samorząd powiatowy rozszerzony został o obowiązek opracowania szeregu programów i prowadzenia nowych rejestrów. Wspomniano już o uchwalaniu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa. W obliczu trudnej sytuacji na rynku pracy, na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym, katalog kompetencji rady powiatu został poszerzony o uchwalenie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego

⁷ Art. 17 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.), zmieniony przez art. 41 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268).

⁸ Art. 13 ust. 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58) wprowadzony ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084).

⁹ Art. 38a ust. 1 i art. 38c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o kulturze fizycznej oraz ustawy - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 102, poz. 1115).

¹¹ Art. 1 pkt 18 pkt 15d, art. 2 pkt 9d i art. 3 pkt 10d zmienione ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

rynku pracy¹². Począwszy od 1 stycznia 2001 r. do zadań powiatów - podobnie jak innych jednostek udzielających pomocy - należy też opracowywanie programów udzielania pomocy przedsiębiorcom, a także badanie skuteczności udzielonej pomocy¹³. W ramach działań proekologicznych nowa ustawa - Prawo ochrony środowiska¹⁴ - nałożyła na organy powiatu obowiązek sporządzania i uchwalania powiatowych programów ochrony środowiska, a ponadto obowiązek finansowania z budżetu powiatu, w określonych ustawą przypadkach, rekultywacji gleby i prowadzenia okresowych badań jej jakości. W trakcie roku 2001 kolejne obowiązki opracowywania powiatowego planu gospodarki odpadami, zatwierdzania programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi oraz prowadzenia rejestru posiadaczy odpadów nałożyła na samorząd powiatowy ustawa o odpadach¹⁵. Konieczność prowadzenia rejestru roślin i zwierząt, ich części i produktów pochodnych, których przewożenia przez granicę państwa zabrania się na podstawie umów międzynarodowych, wprowadziła ustawa o ochronie przyrody¹⁶.

Wchodząca w życie w 2001 r. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nałożyła na radę powiatu - w ramach zadań dotyczących ochrony prawa konsumenta - obowiązek powoływania rzeczników konsumentów, których rolą jest prowadzenie edukacji konsumenckiej.

Przekazane powiatom obowiązki nie pozostały bez wpływu na poziom finansowanych z budżetu wydatków. Z drugiej strony, ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁷, przekazała zarządom powiatów kompetencje do ustalania stawek czynszów w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu powiatu, dzięki czemu powiat zwiększył możliwość bezpośredniego wpływu na kształtowanie dochodów z własnego majątku.

Zmianą najistotniejszą dla budżetów województw samorządowych było wprowadzenie kontraktów wojewódzkich jako narzędzia wspierania rozwoju regionalnego, określonego ustawą z dnia 12 maja 2000 r.¹⁸. Podpisanie i zatwierdzenie przez rząd i samorządy województw kontraktów samorządowych zainicjowało realizację przez województwo polityki regionalnej, na którą środki finansowe wpłynęły do budżetu województw po raz pierwszy w 2001 r. Do kontraktów włączono m.in. finansowanie wieloletnich inwestycji przekazanych samorządom wojewódzkim w efekcie reformy administracyjnej i do 2001 r. finansowanych dotacjami z budżetu państwa na zadania własne.

Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd wojewódzki obowiązek finansowania uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów wykonywanych przez krajowych autobusowych przewoźników pasażerskich wprowadziła zmiana ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu

¹² Art. 12 pkt 9c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

¹³ Art. 10 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 60, poz. 704 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628).

¹⁶ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

zbiorowego¹⁹. Zadaniem własnym samorządu wojewódzkiego stało się natomiast organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich oraz zakupu taboru szynowego²⁰. Środki na ten cel po raz pierwszy znalazły się w budżetach województw na 2001 rok.

Nowe zadanie własne, polegające na organizowaniu i prowadzeniu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej o zasięgu ponadpowiatowym, do katalogu zadań własnych realizowanych przez województwa samorządowe wprowadzono zapisami w ustawie o opiece społecznej²¹. Do zadań marszałka województwa z zakresu administracji rządowej od 2001 r. należy organizowanie i zapewnianie możliwości odbycia stażu podyplomowego dla absolwentów studiów lekarskich i lekarsko-stomatologicznych²², szkół pielęgniarstwa i szkół położniczych²³.

Województwa samorządowe od 28 czerwca 2001 r. uzyskały nowy rodzaj dochodów własnych, którymi są opłaty za wydawanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu. Dochody z tego źródła mogą być wyłącznie wykorzystane na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych²⁴, m. in. na tworzenie organizacji społecznych krzewiących trzeźwość i kształtowanie odpowiedniej polityki społecznej, w tym ograniczającej dostępność alkoholu.

Zmiany zakresu zadań realizowanych w 2001 r. przez jst w niewielkim stopniu dotyczyły gmin, które funkcjonują najdłużej i których sytuacja jest najbardziej ustabilizowana. Poszerzenie zadań realizowanych przez powiaty ujęte jest w długiej liście zmian, jednak dotyczą one przede wszystkim obowiązków opracowywania programów, planów, rejestrów, bez konieczności przejmowania nowych jednostek organizacyjnych. Najwidoczniejsze jest rozszerzenie zakresu zadań samorządu wojewódzkiego.

W tym kontekście uzasadnione wydają się różnice w dynamice dochodów budżetowych osiąganych przez poszczególne szczeble samorządu. Wzrost dochodów gmin jest najniższy i najbardziej ustabilizowany (6,9% w 2000 r. i 7,8% w roku 2001 w stosunku do roku poprzedniego). Wzrost dochodów powiatów sięgający w 2001 r. 11,8% można traktować przede wszystkim jako korektę dochodów, które w poprzednich latach zapewniły niewielki zakres samodzielności. Przyrost dochodów województw samorządowych o ponad 24% uzasadniony jest przede wszystkim przyrostem realizowanych zadań.

Na stan finansów jst wpłynęła również sytuacja gospodarcza kraju. Obok stopnia adekwatności wzrostu dochodów związanych z realizacją nowych zadań, poziom dochodów jst zmienia się wraz ze zmianami wielkości stanowiących podstawy naliczania niektórych źródeł dochodów. Dotyczy to dochodów z podatków i opłat, niektórych dochodów przekazywanych z budżetu państwa, czy odsetek od środków pieniężnych na rachunkach

¹⁹ Art. 8a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 z późn. zm.), zmieniony przez art. 30 pkt 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136).

²⁰ Wprowadzone ustawą z dnia 8 września 2001 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarstwa i położniczych (Dz. U. Nr 91, poz. 410 z późn. zm.).

²⁴ Art. 4, art. 9 ust. 2 i art. 9² ust. 2 zmienione ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawą o radiofonii i telewizji oraz ustawą o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 60, poz. 610).

bankowych. Sytuacja gospodarcza kraju wpływa również na wysokość dochodów z mienia i za świadczone usługi komunalne oraz na ściągalność należności.

Wymienione czynniki działają różnokierunkowo na zmianę sytuacji finansowej jst. Porównanie danych za okres 1999-2001, czyli od wprowadzenia trzech szczebli samorządu terytorialnego, wskazuje na pogorszenie się możliwości finansowych jst, chociaż nie wskazuje na to średnia dynamika dochodów wszystkich szczebli samorządowych w kraju, która w roku 2000 wyniosła 11,9%, a w roku 2001 - 9,6% (przy niższym poziomie inflacji). Sytuacja poszczególnych jst była bardzo zróżnicowana: w 2000 r. 56,1% jst nie wykazało realnego wzrostu dochodów, a w 2001 r. 36,6%.

O sytuacji finansowej i zakresie samodzielności w pozyskiwaniu i rozdysponowaniu dochodów decyduje udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych. Łącznie dla wszystkich jst udział ten malał z 43,7% w 1999 r. poprzez 41,7% w 2000 r. do 40,8% w roku 2001.

W kierunku przeciwnym do tendencji ogólnej dla wszystkich jst zmieniał się udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów powiatów, jednak był on wyjątkowo niski (6,2% w 1999 r. i 8,6% w 2001 r.), co świadczy o utrzymującym się, małym zakresie samodzielności finansowej jednostek tego szczebla.

Na spadek udziału dochodów własnych jst wpłynęło zmniejszenie się udziałów jst w dochodach budżetu państwa (z 15,4% w 1999 r. do 12,9% w 2001 r.) oraz spadek udziału dochodów z majątku (z 5,2% w 1999 r. do 4,1% w 2001 r.), przeciwdziałał mu natomiast wzrost udziału dochodów z podatków i opłat samorządowych (z 14,1% w 1999 r. do 15,3% w 2001 r.). Pozytywne ich oddziaływanie na wielkość dochodów własnych może wystąpić jedynie w gminach i miastach na prawach powiatu, ponieważ tylko w tych jednostkach podatki i opłaty samorządowe stanowią źródło dochodów.

Sytuację finansową jst dobrze charakteryzuje udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych, które winny być realizowane w zakresie zależnym od wielkości funduszu swobodnej decyzji, czyli od nadwyżki dochodów ponad wydatkami związanymi z realizacją obligatoryjnych zadań własnych, zadań zleconych i przejętych w drodze porozumień. Udział ten łącznie dla jst w latach 1999 i 2000 utrzymywał się na poziomie 17,4% a w 2001 r. obniżył się do 16,7%. Charakterystyczny jest długookresowy trend spadkowy udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin z 25,1% w 1993 r. do 19,1% w 2001 r. Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych występuje jedynie w powiatach (z 6,4% w 1999 r. do 8,8% w roku 2001), co można interpretować jako oznakę poprawy sytuacji finansowej tych jednostek.

Niepokojącą wymowę ma wzrost rozmiarów deficytu powstającego w wyniku realizacji budżetów wszystkich jst. W latach 1999-2001 zwiększył się on o około 23% z 957,2 mln zł do 3 139,6 mln zł. Rośnie również stosunek deficytu do realizowanych dochodów (z 1,4% do 3,9%) oraz udział w ogólnej liczbie jst jednostek realizujących budżety deficytowe (z 50,5% do 60%). Z ogólnej tendencji w roku 2001 wyłamują się gminy, w których zmniejszył się poziom deficytu i jego stosunek do realizowanych dochodów (z 4,7% do 3,4%). Gminy mają najdłuższe doświadczenie w zakresie gospodarowania środkami publicznymi i najlepiej znają swoje możliwości finansowe. Wiele z nich, realizując programy inwestycyjne, określiło swoje realne granice zadłużania się i uznało, iż ciągłe powiększanie ujemnej różnicy między realizowanymi dochodami i wydatkami może być niebezpieczne. Spadek rozmiarów deficytu w gminach sygnalizuje więc osiągnięcie przez

część gmin bariery bezpiecznego zadłużania się. O braku możliwości interpretowania tego spadku jako objawu poprawy sytuacji finansowej gmin świadczy szereg innych wskaźników (np. spadek udziału wydatków inwestycyjnych, wzrost zadłużenia).

Podobną wymowę ma 98,5% wzrost rozmiarów zobowiązań jst z 6 187,2 mln zł w 1999 r. do 12 281,8 mln zł w 2001 r., z tym że tendencja ta dotyczy wszystkich szczebli samorządu - również gmin. Stosunek zobowiązań do ogólnej kwoty dochodów budżetowych zwiększył się z 11,5% do 16,8% w gminach, z 12,2% do 22,0% w miastach na prawach powiatów, z 0,7% do 6,4% w województwach i z 0,6% do 3,8% w powiatach. Wielkość państwowego długu publicznego za rok 1999 wyniosła 274 019,1 mln zł, a stosunek tego długu do PKB wyniósł 44,4%. Udział zadłużenia jst w kwocie państwowego długu sięgał 2,3%. W roku 2000 udział zobowiązań jst w państwowym długu publicznym wyniósł 3,3%. Przeciętne wielkości zadłużenia jst w stosunku do dochodów dalekie są od ustawowej granicy 60%, jednak w 21 gminach bariera ta została przekroczona, a w 2% gmin zbliża się do tej granicy (ich deficyt w stosunku do dochodów przekracza 50%).

Najniższy stosunek zadłużenia do dochodów występujący w powiatach nie jest gwarancją bezpieczeństwa finansowego tych jednostek. Pamiętać bowiem należy, że w powiatach przeciętny udział dochodów własnych sięga zaledwie 8,6%, dotacje celowe stanowią 45,1% dochodów, a subwencja ogólna, która w praktyce zostawia niewiele większą swobodę w określeniu kierunków jej wykorzystania, zapewnia 46,3% dochodów. W tej sytuacji powiaty nie mają zbyt wielkich możliwości wygospodarowania środków na spłatę zaciąganych zobowiązań. Z ograniczeniem tym związany jest mały zakres realizowanych przez powiaty inwestycji, których sfinansowanie często wymaga zaciągania kredytów i pożyczek. Nieco większa swoboda występująca w województwach znajduje swoje odbicie w szerszym zakresie korzystania z tych instrumentów finansowych.

Zaciągane kredyty i pożyczki oraz emisja obligacji komunalnych są głównym źródłem pokrycia deficytu jst, stąd największy, bo ponad 80% ich udział w kwocie zobowiązań. Optymistyczna jest pewna stabilizacja udziału w zobowiązaniach jst zobowiązań wymagalnych (czyli przeterminowanych), a nawet jego spadek w 2001 r. w stosunku do roku 2000 (z 7,6% do 6,0%), pamiętać jednak należy, że przy wzroście ogólnej kwoty zobowiązań oznacza to również wzrost rozmiarów opóźnień w regulowaniu zobowiązań.

Sygnałem, którego nie można pominąć w charakterystyce sytuacji finansowej jst, jest rosnący zakres wykorzystania kredytów, pożyczek i przychodów z emisji papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Korzystanie z zewnętrznych źródeł przychodów jest czynnikiem pozytywnym, umożliwiającym przyspieszenie procesów inwestycyjnych jst i nie budzi zaniepokojenia, jeśli rzeczywiście służy finansowaniu inwestycji, a powstające z tego tytułu zobowiązania mogą być spłacone z osiągniętych w następnych latach dochodów lub przychodów nie podlegających zwrotowi (np. z nadwyżki budżetowej nagromadzonej w latach ubiegłych). Jeśli jednak wzrost stosunku zadłużenia do dochodów nie idzie w parze ze wzrostem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, pojawiają się trudności z terminową regulacją zobowiązań, a coraz większa część uzyskanych z kredytów i pożyczek przychodów musi być przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sytuację taką należy traktować jako objaw trudnej sytuacji finansowej jst. Mogła ona powstać zarówno z powodu przekroczenia bezpiecznych granic inwestycji i zadłużenia przez coraz większą liczbę

jednostek, jak i z trudności w realizacji zaplanowanych dochodów, w relacji do których określono wydatki inwestycyjne i wielkość zwrotnych przychodów.

W 2000 r. przychody jst z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych przewyższały kwotę deficytów jst o 472,2 mln zł. Można zatem przyjąć, że co najmniej 11,8% przychodów z wymienionych źródeł zostało wykorzystane na sfinansowanie rozchodów, czyli spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W roku 2001 udział w ten sposób wykorzystanych kredytów i pożyczek wzrósł do 27,3%. Najwidoczniejsze pogorszenie w tym zakresie nastąpiło w gminach, w których w 2000 r. nadwyżka przychodów z kredytów, pożyczek i emisji obligacji nad kwotą deficytów tych jednostek stanowiła 0,1% uzyskiwanych z wymienionych źródeł przychodów, a w roku 2001 urosła do 25,4%. W miastach na prawach powiatów jest ona najwyższa - sięga 32,3%, jednak na tym szczeblu samorządu pogorszenie omawianego wskaźnika nie następowało tak szybko.

Niski poziom zadłużenia powiatów i województw samorządowych, sięgający odpowiednio 3,8% i 6,4% w stosunku do realizowanych dochodów, przy 16,8% w gminach i 22% w miastach na prawach powiatów nie oznacza, że omawiane zjawisko trudności w spłacaniu zobowiązań nie występuje na tych szczeblach samorządu. W 2001 r. nadwyżka zaciąganych kredytów i pożyczek nad potrzebami sfinansowania deficytu sięgała w powiatach - 15,0% a w województwach - 14,6%, co oznacza, że w tych jednostkach istnieją znacznie niższe od ustawowych i wyraźnie niższe niż w gminach, granice zadłużania gwarantujące bezpieczeństwo finansowe.

Widoczne pogorszenie sytuacji finansowej jst, a szczególnie gmin, w 2001 r. w dużej mierze wynika z obniżenia realnego poziomu dochodów znacznej części jednostek. Uwagę zwraca również utrzymujące się przez kolejne lata zróżnicowanie poziomu osiąganych dochodów. W województwach kujawsko-pomorskim, lubelskim i małopolskim na wszystkich szczeblach samorządu osiągane dochody są niższe w stosunku do odpowiednich średnich krajowych. Koncentracja „uboższych” gmin, powiatów i miast na prawach powiatu w województwach, których budżet również jest „uboższy” od przeciętnego w kraju, nie może wynikać jedynie z braku aktywności i umiejętności władz samorządowych. Wiąże się z zróżnicowaniem obiektywnych możliwości poszczególnych regionów i prowadzi do dalszego pogłębiania się dysproporcji, wytwarza bowiem niedobór środków na rozwój infrastruktury. Utrzymujące się zróżnicowanie sytuacji jst poszczególnych województw świadczy o małej wydolności mechanizmów redystrybucji dochodów z budżetu państwa, trudno jednak zalecać rozbudowę prostych form redystrybucji, które nie gwarantują trwałej poprawy.

Pewne szanse zmian w tym zakresie stwarzają starannie przygotowane programy rozwoju regionalnego i możliwość pozyskania środków z funduszy unijnych, których formy przekazywania wymuszają efektywne wykorzystanie. Nie należy jednak zapominać, że część jst pozbawiona będzie możliwości korzystania z tych środków, jeżeli nie uzyska pomocy krajowej zapewniającej minimum wkładu środków własnych. Zapowiadana zmiana ustawy o dochodach jst winna zawierać mechanizmy finansowania stwarzające większe możliwości rozwoju zaniedbanych dotąd regionów i jednostek samorządowych.

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

W 2001 roku w przygotowaniu i uchwalaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego obowiązywały takie same regulacje prawne, jak w roku 2000. Był to jednocześnie kolejny, trzeci już rok funkcjonowania reformy administracji publicznej.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy, a w jego tworzeniu współdziałają dwa organy samorządowe - stanowiący i wykonawczy. Uchwalenie budżetu poprzedzone jest opracowaniem projektu budżetu, który zgodnie z zapisem ustawowym przygotowuje zarząd jednostki samorządowej i do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy przedkłada radzie i regionalnej izbie obrachunkowej.

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane przedstawić projekt uchwały budżetowej na 2001 rok, wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego, regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania i organowi stanowiącemu - najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 121 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Analizując terminy przedłożonych projektów budżetów można stwierdzić, że większość jednostek samorządowych (60%) przekazywała projekty budżetów po ustawowym terminie. Większe zdyscyplinowanie w terminowym przekazaniu materiałów wykazały miasta na prawach powiatu (74%) i samorządy województw (70%).

Zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych izba wydaje opinie do przedłożonych projektów. Oceniając projekty budżetów na 2001 rok izby wydały ogółem 2 948 opinii, w tym: pozytywnych 1 532, pozytywnych z uwagami 1 406 i 10 negatywnych. Wydane opinie negatywne dotyczyły 7 gmin, 1 miasta na prawach powiatu i dwóch związków międzygminnych. Nieprawidłowości wskazane w opiniach negatywnych dotyczyły m. in. zaplanowania deficytu na poziomie 179% dochodów, przekroczenia ustawowego limitu rezerwy ogólnej, braku zgodności części normatywnej uchwały budżetowej z jej załącznikami. Ilość wydanych opinii negatywnych wykazuje tendencję malejącą, bowiem w roku 2000 negatywnie oceniono 16 projektów. Podobna liczba opinii negatywnych wydana była w 1999 roku. Nieprawidłowości wskazane w projektach budżetów najczęściej powtarzają się, a ich szczegółowe omówienie przedstawione zostało **w części I pkt 4.2. Sprawozdania...**

Zgodnie z art. 122 ustawy o finansach publicznych rada jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązana do uchwalenia budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego. Blisko 55% jednostek samorządowych uchwaliło budżety do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Podobnie kształtowała się sytuacja w uchwalaniu budżetów na rok 2000. Najczęściej z powodów niezależnych od jednostki samorządowej budżety uchwalane były po rozpoczęciu roku budżetowego. Jednostki te nie dysponowały w odpowiednim czasie danymi niezbędnymi do określenia właściwej prognozy dochodów.

W roku 2001 w związku z niezachowaniem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustawowego, ostatecznego terminu uchwalenia budżetu regionalne izby obrachunkowe zgodnie z art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ustaliły

budżety dla trzech jednostek samorządowych, w tym dla jednej gminy, jednego powiatu i jednego związku międzygminnego. Dla porównania w roku 2000 regionalne izby obrachunkowe określiły budżety dla dwóch jednostek samorządowych, w tym jednej gminy i jednego powiatu.

1.2. Uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do uchwalenia budżetu i jego zmian

Przepisy ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa wskazują, że do wyłącznej kompetencji odpowiednio rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa należy uchwalanie budżetu. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 122 ustawy o finansach publicznych. Wykonywanie budżetu jest natomiast zadaniem zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W analogicznym trybie jak uchwalenie budżetu, jednostki samorządu terytorialnego dokonują zmiany uchwały budżetowej w ciągu roku budżetowego.

Obowiązująca od 1999 r. ustawa o finansach publicznych zwiększyła zakres uprawnień zarządu jednostek samorządowych przy wykonywaniu budżetu, co pozwoliło na większą operatywność tego organu w realizacji budżetu. Uregulowania prawne umożliwiają jednocześnie organowi stanowiącemu na wprowadzenie do uchwały budżetowej innych zwiększonych uprawnień zarządowi do prowadzenia gospodarki finansowej.

Ustawodawca w art. 128 ustawy o finansach publicznych określa bardzo precyzyjnie możliwości dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu.

W uchwałach budżetowych na 2001 rok niemal wszystkie zarządy jednostek samorządowych (98,5%) były upoważnione do dokonywania przeniesień planowanych wydatków, z wyjątkiem przeniesień między działami. Jedynie w kilku przypadkach, około 10% jednostek, organy stanowiące zastrzegły sobie prawo dokonywania zmian w zakresie inwestycji, wynagrodzeń i podejmowania nowych zadań.

Większość zarządów (70%) korzystała również z upoważnień do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego. W znacznej części uchwał budżetowych (65%) znalazło się również upoważnienie zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych.

Analizując na wszystkich szczeblach jednostek samorządowych ilość udzielonych upoważnień zauważa się pewną ostrożność organów stanowiących w ich udzielaniu. Szczególnie zauważa się to w przypadku przekazywania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do dokonywania przeniesień planowanych wydatków (40%).

Przy wprowadzanych zmianach w uchwałach budżetowych należy również uwzględniać ich charakter. Dokonane zmiany w uchwale budżetowej powodujące zmianę wielkości uchwalonego budżetu stanowią zmianę budżetu. W tej grupie zmian mieszczą się przede wszystkim zwiększenia planowanych dochodów i wydatków, zwiększenia subwencji, wprowadzenie dotacji celowych. Wymienione kategorie zmian powodują zmianę wielkości pierwotnie ustalonych dochodów i wydatków budżetowych. Mogą również skutkować ich zmniejszeniem.

Z kolei, zmiany dokonane w budżecie to wszelkie przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej oraz dysponowanie rezerwami lub inne zmiany nie mające wpływu na globalne wielkości pierwotnie ustalonych dochodów lub wydatków.

Przesłanki zmian budżetów i w budżetach mają zarówno charakter zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Do pierwszej grupy zmian należy zaliczyć:

- wprowadzenie kwot dotacji celowych,
- wprowadzenie subwencji ogólnej,
- wprowadzenie środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych,
- wprowadzenie wydatków finansowych z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

Natomiast druga grupa dotyczy zmian wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu. Są to przeprowadzane korekty wewnętrzne polegające przede wszystkim na przenoszeniu środków finansowych między poszczególnymi zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Możliwość dokonywania takich zmian stanowi niezbędny element elastyczności budżetu, zapobiegający przede wszystkim naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Jest to również najliczniejsza grupa dokonywanych zmian w budżetach jednostek samorządowych.

Dokonując zmian w uchwałach budżetowych należało pamiętać, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należą: przenoszenie wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiany budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, kredytów, pożyczek, wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł pozabudżetowych.

1.3. Dochody i wydatki zaplanowane w uchwałach budżetowych na 2001 rok

Wzrost dochodów i wydatków zaplanowany na rok 2001 we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego w porównaniu z rokiem 2000 utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Granice realnego wzrostu kształtowały się średnio od 14% w województwach samorządowych do 9,5% w powiatach.

Uchwalone budżety jednostek samorządowych zamknęły się *per saldo* ujemnym wynikiem finansowym, co przede wszystkim świadczy o stopniowo pogarszającej się sytuacji finansowej. Zaplanowany deficyt większość samorządów pokrywała w ramach zaciągniętych kredytów lub pożyczek bądź emisji papierów wartościowych. Największy deficyt wystąpił w gminach i miastach na prawach powiatu, najniższy w województwach samorządowych. Łącznie kwota zaplanowanego deficytu w budżetach gmin wyniosła 2 460 mln zł, a w miastach na prawach powiatu 1 959 mln zł. Natomiast różnica między zaplanowanymi wydatkami a dochodami w budżetach województw samorządowych stanowiła kwotę 142 601 tys. zł. Podobnie kształtowała się sytuacja w budżetach samorządowych planowanych na rok 2000.

Obowiązujące od 1999 r. regulacje prawne wyraźnie różnicują źródła dochodów poszczególnych jednostek samorządowych. Głównym źródłem zasilającym dochody powiatów i województw samorządowych były dotacje celowe i subwencje, których udział w planowanych dochodach stanowił odpowiednio 91% i 81%. Natomiast niewielki udział stanowiły dochody własne tych jednostek, które kształtowały się odpowiednio na poziomie 19% i 9%.

W przypadku gmin i miast na prawach powiatu znaczący udział mają dochody własne, które w roku 2001 wynosiły 55,1% i 52,2%.

W strukturze planowanych wydatków w jednostkach samorządowych znaczący udział, 80%-90%, stanowiły wydatki bieżące. Najmniej środków na realizację inwestycji zaplanowały powiaty, natomiast najwięcej zadań inwestycyjnych prowadziły gminy.

Strukturę planowanych dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w roku 2001 przedstawia **tabela 1.1.**

1.4. Zmiany w uchwałach budżetowych w 2001 roku

W roku 2001 łączna liczba uchwał zmieniających budżet podjętych przez organy samorządowe wynosiła 55 461. Najwięcej zmian dokonały organy gmin podejmując 41 422 uchwały, co stanowi 75% łącznej liczby uchwał zmieniających. Natomiast samorządy województw zmieniły budżety 450 uchwałami - 0,8% ogółu uchwał zmieniających. Większość uchwał zmieniających, blisko 63%, podjęły zarządy jednostek samorządowych, które są odpowiedzialne za wykonanie budżetu.

Analizując rodzaje zmian dokonanych w budżetach dostrzega się wyraźną różnicę po stronie dochodów i wydatków. Struktura zmian po stronie dochodów jednostek samorządowych wskazuje, że znacznie częściej wprowadzane były korekty dochodów ze źródeł zewnętrznych. Najczęściej dotyczyło to powtarzających się zmian związanych z wielkością przyznanych kwot dotacji celowych. Natomiast znacznie mniej korekt dotyczyło zmian dochodów z tytułu podatków i opłat lub gospodarki nieruchomościami.

Wzrost planu dochodów po dokonanych zmianach w roku 2001 kształtował się niejednolicie w poszczególnych jednostkach samorządowych i wynosił od 3,2% w miastach na prawach powiatu do 30,7% w województwach samorządowych. Największa rozpiętość zmian wystąpiła po stronie dotacji celowych, które wzrosły od 20,7% w miastach na prawach powiatu do blisko 79% w województwach samorządowych. W roku 2000 różnice w zmianach dotacji celowych nie były aż tak duże i kształtowały się w przedziale 16,6% - 53,7%.

Ta powtarzająca się od kilku lat sytuacja świadczy o tym, że na etapie prognozowania dochodów w zakresie dotacji celowych zarówno dysponent, jak też jednostki samorządowe nie miały możliwości określenia tych wielkości w realny sposób w dostosowaniu do potrzeb.

Najmniej zmian w ciągu roku budżetowego dokonano w zakresie środków z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz subwencji ogólnej. Wzrost w tej grupie zmian kształtował się na poziomie 3,8-7,3%.

Znacznie częściej dokonywane były zmiany w budżetach jednostek samorządowych po stronie wydatków. Wpływ na to miała konieczność reagowania zarządów na prawidłową realizację zaplanowanych wydatków. Najczęściej występujące zmiany dotyczyły przenoszenia wydatków pomiędzy realizowanymi zadaniami w ramach obowiązującej klasyfikacji budżetowej. Zmiany te nie miały wpływu na wielkość budżetu.

Częściej dokonywane były zmiany po stronie zadań inwestycyjnych niż bieżących. Szczególnie największe zmiany nastąpiły w strukturze zadań inwestycyjnych województw samorządowych - 72,5% i powiatów - 64,6%. Na etapie opracowania projektu budżetu, jak też uchwalenia budżetu jednostki te nie miały informacji co do wielkości środków przyznanych na zadania inwestycyjne. Zasadnicze zmiany następowały zatem w trakcie realizacji budżetu. Natomiast gminy i miasta na prawach powiatu zachowały umiarkowany wzrost.

Art. 130 ustawy o finansach publicznych dopuszcza możliwość ustalenia wielkości wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Stosowną uchwałę w tej sprawie musi podjąć organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z jednoczesnym określeniem planu finansowego tych wydatków w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej oraz terminem ich realizacji.

W roku 2001 rady jednostek samorządowych podjęły łącznie 281 uchwał dotyczących wydatków niewygasających, nieco mniej niż w roku 2000 (323). Wobec łącznej ilości uchwał zmieniających budżet stanowi to wielkość marginalną. Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań remontowych i inwestycyjnych (70%) oraz blisko w 20% realizacji programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z pozostałych zadań objętych zakresem wydatków niewygasających wymienić można m. in. system monitoringu miejsc szczególnie zagrożonych oraz prace związane z opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustawą środki finansowe na wydatki niewygasające gromadzone są na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego i realizowane zgodnie z podjętą uchwałą organu stanowiącego. Zadania wprowadzone do wydatków niewygasających realizowane były w większości w drugiej połowie 2001 roku.

W roku 2001 zarządy jednostek samorządowych podjęły tylko 9 uchwał związanych z blokowaniem wydatków (art. 131 ustawy o finansach publicznych), z tego 5 uchwał podjęły zarządy gmin, 3 zarządy powiatów oraz jedną zarząd województwa samorządowego. Podobna liczba uchwał (10) o blokowaniu wydatków podjęta była w roku 2000. Większość tytułów objętych blokowaniem dotyczyło zadań z zakresu oświaty, opieki społecznej, bezpieczeństwa publicznego i usług materialnych. W roku 2001 nie było przypadku decyzji organu stanowiącego o przeniesieniu zablokowanych wydatków do rezerwy celowej.

Szczegółowe zmiany w budżetach wszystkich jednostek samorządowych przedstawia **tabela 1.1.**

1.5. Poprawność dokonanych zmian

Jednym z ustawowych zadań regionalnych izb obrachunkowych jest nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego i prawidłową realizacją budżetu. Badania nadzorcze obejmują zarówno uchwały w sprawie budżetu, jak również uchwały zmieniające budżet w toku jego wykonania. Nadzorem objęte są uchwały organów stanowiących i uchwały zarządów dotyczące budżetu jednostek samorządowych.

Nieprawidłowości występujące w uchwałach budżetowych i w uchwałach je zmieniających w roku 2001, w zasadzie powtarzają się i kształtują się podobnie jak w roku 2000. Pozytywnym faktem jest natomiast wzrost udziału uchwał podjętych bez naruszenia prawa (98,8%) oraz malejąca liczba uchwał podjętych z naruszeniem prawa (1,7%). W roku 2000 wskaźniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie 97,5% i 2,3%.

Trzeci już rok funkcjonowania nowych regulacji prawnych dotyczących ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego pozwolił na wypracowanie jednolitych interpretacji i ugruntowanie znajomości przepisów prawa przez służby finansowe samorządów, na co wpływ miały między innymi szkolenia i instruktaż prowadzony przez regionalne izby obrachunkowe.

Szczegółowe informacje dotyczące analizy badanych uchwał budżetowych i uchwał je zmieniających przedstawiono w **części I pkt 2.2. Sprawozdania...**

1.6. Podsumowanie

1. *W terminie ustawowym, tj. do 15 listopada 2000 r. projekty budżetów przekazało do regionalnych izb obrachunkowych 80% miast na prawach powiatu, 75% województw samorządowych, 67% powiatów oraz 50% gmin. Izby wydały łącznie 2 948 opinii, z czego opinie pozytywne stanowiły 52%, pozytywne z uwagami 47,8% i tylko 0,2% opinie negatywne. Podobne wskaźniki w zakresie terminów i wydanych opinii do projektu budżetu wystąpiły w roku 2000.*
2. *Od stycznia 2001 r. tylko 55% jednostek samorządowych prowadziło gospodarkę finansową w oparciu o uchwalony budżet, podczas gdy w roku 2000 wskaźnik ten wynosił 60%. Ostatecznego terminu uchwalenia budżetu, tj. do 31 marca roku budżetowego nie zachowały trzy jednostki samorządowe, dla których budżety ustaliły regionalne izby obrachunkowe.*
3. *Zmiany budżetów jednostek samorządu terytorialnego wprowadzane w trakcie ich wykonywania spowodowały znaczący wzrost dochodów i wydatków w stosunku do wielkości początkowych i dotyczyły w szczególności kwot dotacji celowych. W roku 2001 kwoty dotacji celowych wzrosły: w miastach na prawach powiatu - 20,7%, w powiatach - 24,5%, w gminach - 43,3%, a w województwach samorządowych - 78,6%.*
4. *Częste zmiany kwot dotacji celowych utrudniały, podobnie jak w latach poprzednich, przyjęcie realnych budżetów na etapie ich uchwalania. Sytuacja ta wykazuje tendencje rosnące. Główną przyczyną wskazanych zmian jest częste podejmowanie decyzji dotyczących dotacji w trakcie roku budżetowego. Charakter dotacji celowych, które są środkami mającymi z góry określone przeznaczenie, jak również wydłużona procedura ubiegania się o ich przyznanie utrudniają jednostkom samorządowym planowanie wydatków finansowych z tego źródła.*
5. *W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego dokonywały częstych zmian w planie wydatków bieżących i majątkowych. Zmiany w planie wydatków bieżących były związane z trudnością przewidywania na początku roku ściśle określonych wielkości środków na poszczególne zaplanowane zadania. Natomiast środki na finansowanie inwestycji zaplanowane pierwotnie w budżecie nie były dostosowane do potrzeb realizacyjnych w roku budżetowym. Pozyskiwane w trakcie roku dodatkowe środki na zaplanowane w budżecie inwestycje (dotacje, pożyczki, kredyty) były wprowadzane do budżetu i powodowały kolejne jego zmiany. Poziom dokonanych zmian w inwestycjach w poszczególnych jednostkach kształtował się niejednolicie i wynosił w województwach samorządowych - 72,5%, powiatach - 64,6%, gminach - 12,8% i miastach na prawach powiatu - 0,8%. Szczególnie zmiany te są dostrzegalne w województwach samorządowych i powiatach, które w zasadzie od 2001 r. rozpoczęły zwiększoną działalność inwestycyjną.*

2. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego

2.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2001 roku

2.1.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego na tle budżetu państwa

Rok 2001 był trzecim rokiem funkcjonowania trójstopniowego podziału administracyjnego państwa, wprowadzonego ustawą z dnia 24 lipca 1998 r., zwaną „ustawą o podziale terytorialnym”¹. Był to również rok dalszego umacniania struktur powiatów i województw samorządowych. Wprowadzone zmiany unormowań ustrojowych oraz prawa finansowego, wyrażające się zmianami ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województw oraz ustawy o finansach publicznych i wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami regulującymi gospodarkę finansową gmin, powiatów i samorządów województw, wzmocniły odpowiedzialność organów samorządowych za podejmowane działania w sferze spraw publicznych. Jednocześnie utrzymujący się stan prawny w zakresie źródeł zasilania finansowego, określony w nieznacznie zmienionej ustawie z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, nie sprzyjał zdynamizowaniu rozwoju sektora samorządowego.

Dochody i wydatki budżetów jst na tle budżetu państwa w latach 1999-2001 prezentuje **tabela 2.1.1.** W 2001 r. dochody budżetu państwa zaplanowane w wysokości 152 465 mln zł zostały wykonane w kwocie 140 527 mln zł, tj. w 92,2%. Wskaźnik dynamiki dochodów budżetu państwa wykonanych w 2001 r. w stosunku do wykonania roku poprzedniego wynosił 103,6%. Poziom tej dynamiki, po skorygowaniu o wskaźnik inflacji (5,5%) z 2001 r. określa spadek dochodów realnych o 1,9% w stosunku do roku poprzedniego².

Dochody budżetów sektora samorządowego zostały w 2001 r. wykonane w wysokości 79 595 mln zł, co w relacji do dochodów budżetu państwa stanowi 56,6%. Udział ten, ze względu na znaczne niewykonanie planu dochodów budżetu państwa przekroczył udział planowany (53,4%) o 3,2 punktu procentowego. W latach 1999-2001 relacje dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego do dochodów budżetu państwa przekroczyły poziom 50% i systematycznie wykazywały tendencję rosnącą. W 2000 r. udział ten na poziomie 53,5% wzrósł w porównaniu do 1999 r. o 2 punkty procentowe. W 2001 r. udział ten, na poziomie 56,6% był jeszcze wyższy i wzrósł o 3,1 punktu, co określa znaczne przyspieszenie tempa przyrostu dochodów sektora samorządowego na tle dochodów budżetu państwa.

Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa w latach 1999-2001 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001
1. Dochody budżetu państwa	100,0	100,0	100,0
2. Zbiorcze dochody jst, z tego:	51,5	53,5	56,6
- gminy	25,7	25,5	26,5
- powiaty	7,8	9,3	10,0
- miasta na prawach powiatu	15,4	16,0	16,8
- województwa samorządowe	2,6	2,7	3,3

¹ Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

² Wskaźnik ten ustalono matematycznie następująco: $103,6\% - 5,5\% = 98,1$; $100\% - 98,1\% = 1,9\%$.

W sektorze samorządowym najwyższe tempo przyrostu dochodów odnotowano w powiatach (2,2 punktu) i miastach na prawach powiatu (1,4 punktu), zaś znacznie niższe w gminach (0,8 punktu), a najniższe w województwach samorządowych (0,7 punktu).

2.1.2. Realizacja budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

Dochody budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i samorządów województw zaplanowano w 2001 r. łącznie w wysokości 81 428 826 tys. zł, a wykonano w kwocie 79 594 642 tys. zł, czyli w 97,7%. Plan wydatków budżetowych, w wysokości 87 292 308 tys. zł, został wykonany w kwocie 82 734 252 tys. zł, tj. w 94,8%. Odpowiednio wynik budżetu zaplanowano *per saldo* jako deficyt na poziomie 5 863 482 tys. zł, a wykonano również jako deficyt, chociaż niższy, na poziomie 3 139 610 tys. zł. Poziom wykonania dochodów budżetowych (97,7%) przekroczył o 2,9 punktu poziom wykonania wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. W skali kraju jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonujące w ramach trójstopniowego podziału na poziomie województw administracyjnych, nie wykonały w żadnym z nich planu dochodów oraz wydatków. Relatywnie najwyższy poziom wykonania odnotowano w budżetach powiatów (dochody 99,1% a wydatki 97,8%) oraz miast na prawach powiatu (dochody 98,2% a wydatki 95,6%); najniższy natomiast w budżetach województw samorządowych (dochody 94,3% a wydatki 93,3%).

Planowane i wykonane dochody, wydatki i wynik budżetu gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych według województw w 2001 r. zawarto w **tabeli 2.1.2.**

W świetle przedstawionego wykonania planu dochodów, planu wydatków i wyniku budżetów *per saldo*, należy wskazać w 2001 r. na przyrost zobowiązań do poziomu 12 281 772 tys. zł, tj. o prawie 31% w stosunku do stanu z roku poprzedniego. Przyrost ten wyniósł prawie 3 mld zł. Relacja zobowiązań ogółem jst do wykonanych dochodów wynosi 15,4% i tym samym wzrosła w porównaniu do relacji z 2000 r. o 2,5 punktu procentowego. Najwyższe tempo przyrostu zobowiązań odnotowano w miastach na prawach powiatu, a najniższe w powiatach. Uwarunkowania towarzyszące powyższemu wskaźnikowi zostaną uszczegółowione w dalszej części *Sprawozdania...*

2.1.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

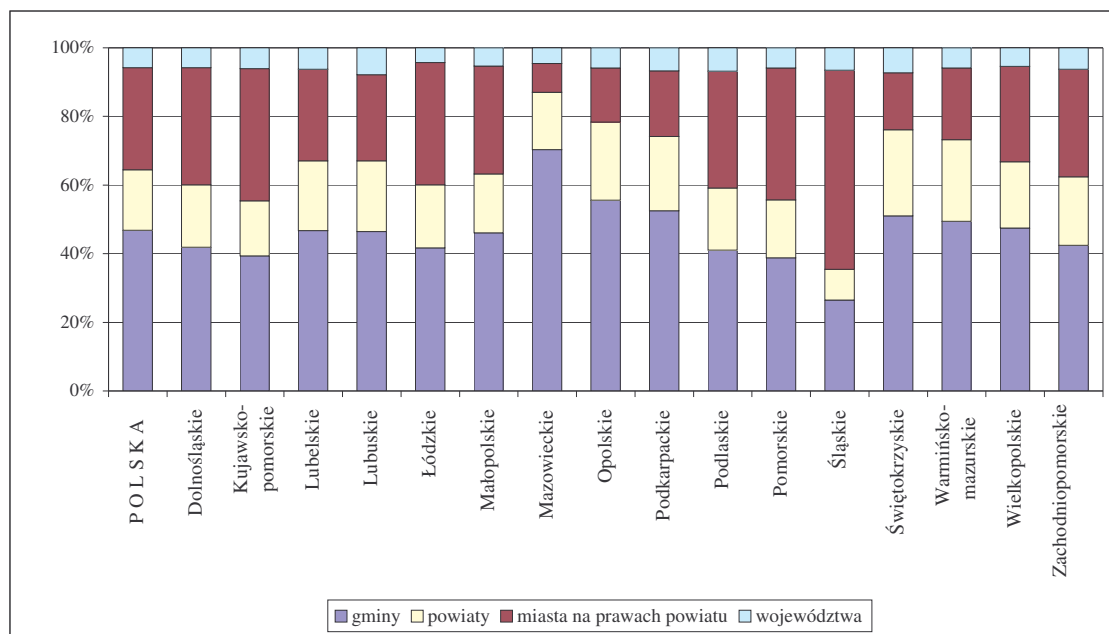
Dynamika i struktura dochodów jst

Dochody budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych, wykonane w 2001 r. wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim do 109,6%. Dynamika dochodów 2000 r., odniesiona do roku 1999 była wyższa i wynosiła 111,9%. Jednakże obniżenie się wskaźnika inflacji z 10,1% w 2000 r. do 5,5% w 2001 r. wpłynęło korzystnie na ukształtowanie się realnego wskaźnika dynamiki dochodów z poziomu 101,6% w 2000 r. do 104,1% w 2001 roku. Relacje te pozwalają uznać sytuację finansową sektora samorządowego w 2001 r. za korzystniejszą w porównaniu do 2000 roku. W 2001 r. wskaźniki dynamiki dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego odniesione do roku poprzedniego w podziale na województwa, mieściły się w granicach od

104,9% (województwo dolnośląskie) do 111,8% (województwo kujawsko-pomorskie). W wyrażeniu realnym wystąpił spadek dochodów jst województwa dolnośląskiego o 0,6% oraz wzrost do 106,3% dla jst województwa kujawsko-pomorskiego. W skali kraju w 2001 r. tylko jednostki województwa dolnośląskiego nie osiągnęły realnego poziomu dochodów roku poprzedniego. Wzrost dochodów w granicach nie przekraczających realnie średniej krajowej (104,1%) odnotowano w jst 8 województw: lubelskiego (103,2%), lubuskiego (103,8%), łódzkiego (103,4%), mazowieckiego (103,3%), pomorskiego (104,3%), świętokrzyskiego (102,8%), warmińsko-mazurskiego (104,1% - poziom średni) i zachodniopomorskiego (103,9%). Natomiast średni poziom dochodów realnych przekroczone w jst 7 województw: kujawsko-pomorskiego (106,3%), małopolskiego (105,6%), opolskiego (106%), podkarpackiego (106,2%), podlaskiego (105,8%), śląskiego (105,1%) i wielkopolskiego (105,7%).

Wielkość, dynamikę i strukturę dochodów jst w latach 2000 i 2001 prezentuje **tabela 2.1.3.**

Udział dochodów budżetowych gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i województw samorządowych w łącznych dochodach jst w 2001 roku



Wielkość, dynamika i struktura dochodów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	Dochody w mln zł			Wskaźniki dynamiki %			Struktura %		
	1999	2000	2001	nominalne		realne	1999	2000	2001
				3:2	4:3	4:3			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
POLSKA, z tego:	64 888,1	72 609,5	79 594,6	111,9	109,6	104,1	100,0	100,0	100,0
- gminy	32 356,9	34 583,8	37 286,9	106,7	107,8	102,3	49,9	47,6	46,9
- powiaty	9 846,5	12 554,7	14 041,1	127,5	111,8	106,3	15,2	17,3	17,6
- miasta na prawach powiatu	19 396,5	21 766,4	23 667,1	112,2	108,7	103,2	29,9	30,0	29,7
- województwa samorządowe	3 288,2	3 704,6	4 599,5	112,7	124,2	118,7	5,0	5,1	5,8

W latach 1999-2001 w strukturze dochodów budżetowych jst odnotowano - w warunkach corocznego nominalnego przyrostu ich łącznych dochodów - spadek udziału dochodów gmin o 3 punkty procentowe, słabą stabilizację udziału miast na prawach powiatu oraz wzrost udziału powiatów o 2,4 punktu oraz województw samorządowych o 0,8 punktu.

Zaprezentowane w powyższym zestawieniu wskaźniki potwierdzają, że dynamika realnych dochodów gmin i miast na prawach powiatu, na tle łącznych dochodów sektora samorządowego, malała. W szczególnie wysokim stopniu było to zauważalne w odniesieniu do budżetów gmin, w których ustawowy zakres realizowanych zadań nie uległ zawężeniu. Natomiast wskaźniki dynamiki dochodów budżetów powiatów i województw samorządowych wzrosły znacznie w związku z rozszerzeniem zakresu realizowanych zadań publicznych. Trzeba również zauważyć, że wielkość środków przewidzianych w 1999 roku w budżetach powiatów i województw, nie korelowała z zadaniami przekazanymi tym podmiotom do realizacji. Bardzo znaczne niedoszacowanie ich dochodów w budżetach 1999 r., zostało częściowo wyrównane w budżetach 2000 r., jednakże wzrost dochodów w 2001 r. był nadal nieadekwatny do zakresu realizowanych zadań.

Odnotowany, znacznie ponadprzeciętny wzrost dochodów województw samorządowych był rezultatem zainicjowania realizacji polityki regionalnej, głównie w formie kontraktów wojewódzkich, stanowiących narzędzie wspierania rozwoju regionalnego, określonego w ustawie z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

Struktura dochodów jst według wybranych źródeł

Strukturę dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na **dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa i subwencję ogólną** w latach 1999-2001 prezentuje poniższe zestawienie (%):

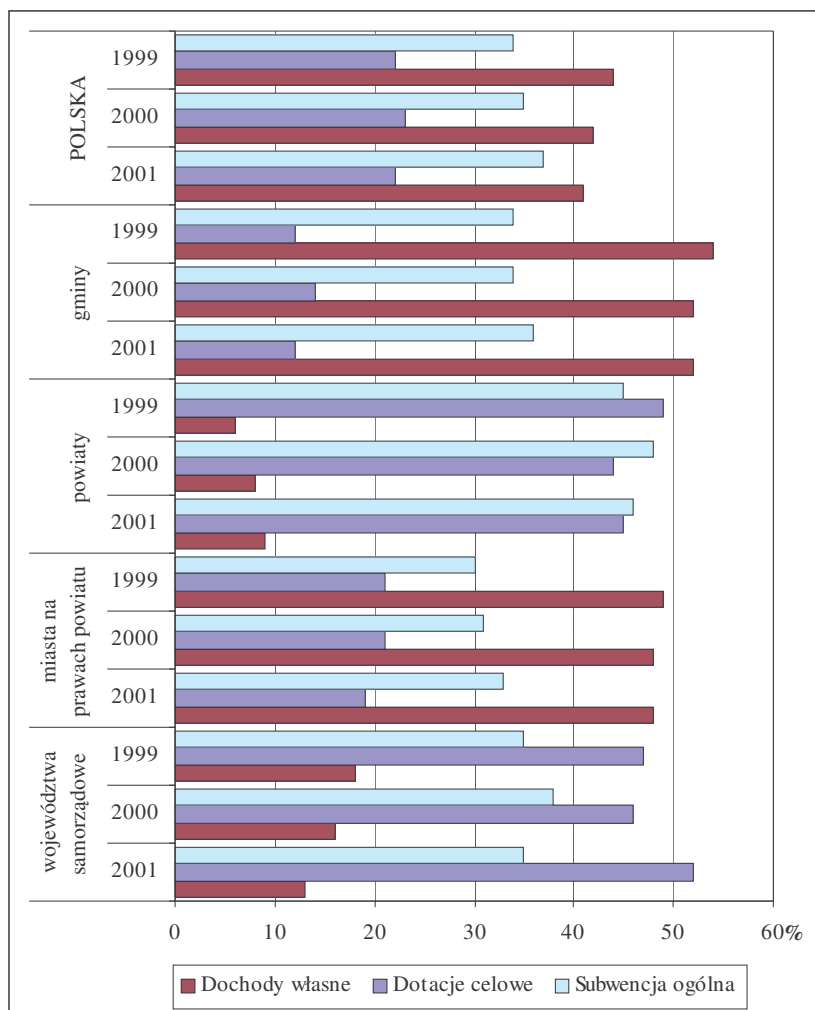
Struktura dochodów jst według ważniejszych źródeł w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	Lata	Dochody ogółem %	Udział w dochodach ogółem w %		
			Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna
POLSKA	1999	100	44	22	34
	2000	100	42	23	35
	2001	100	41	22	37
- gminy	1999	100	54	12	34
	2000	100	52	14	34
	2001	100	52	12	36
- powiaty	1999	100	6	49	45
	2000	100	8	44	48
	2001	100	9	45	46
- miasta na prawach powiatu	1999	100	49	21	30
	2000	100	48	21	31
	2001	100	48	19	33
- województwa samorządowe	1999	100	18	47	35
	2000	100	16	46	38
	2001	100	13	52	35

Zaprezentowane w skali kraju relacje wyodrębnionych źródeł dochodów potwierdzają systematyczne obniżanie się udziału dochodów własnych w dochodach ogółem jst do

poziomu 41% w 2001 roku. Analogiczne tendencje odnotowano w odniesieniu do dotacji celowych. Jedynie udział subwencji ogólnej, a w jej strukturze - subwencji oświatowej, systematycznie wzrastał. Podkreślić jednak należy, że w 2001 r. znaczną część środków finansowych oddanych do dyspozycji sektora samorządowego stanowiły środki pochodzące z redystrybucji, z budżetu państwa (59%). Udział tych dochodów w latach 1999-2001 wynosił odpowiednio: 56%, 58% i 59%.

Struktura dochodów budżetowych jst w latach 1999-2001



W strukturze **dochodów gmin**, dochody własne stanowiły ponad połowę (52%) ich dochodów ogółem. Poziom uzyskany w 2000 r. został utrzymany również w 2001 roku. Obniżył się natomiast udział dotacji celowych (o 2 punkty procentowe) a wzrósł w tej samej relacji udział subwencji ogólnej. W latach 2000 i 2001 środki uzyskane z budżetu państwa sfinansowały 48% zrealizowanych przez gminy zadań.

W strukturze **dochodów powiatów**, dochody własne, pomimo wzrostu ich udziału o 1 punkt procentowy w 2001 r., do 9% dochodów ogółem, nie miały w prowadzonej gospodarce finansowej istotnego znaczenia. Środki z uzyskiwanych dotacji celowych (45%) i subwencji ogólnej (46%) w dalszym ciągu stanowiły podstawę finansowania realizowanych zadań.

W strukturze **dochodów miast na prawach powiatu** udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2000 i 2001 ustabilizował się na poziomie 48%. W relacji do poziomu z 1999 r. odnotowano obniżenie o 1 punkt. Łączny udział dotacji celowych i subwencji ogólnej utrzymał się w latach 2000 i 2001 na niezmiennym poziomie 52%.

W strukturze **dochodów województw samorządowych** odnotowano w 2001 r. dalszy spadek udziału dochodów własnych do poziomu 13%, tj. o 3 punkty procentowe w porównaniu do roku poprzedniego oraz o 5 punktów w stosunku do 1999 roku. W tej sytuacji udział środków redystrybuowanych z budżetu państwa do budżetów województw samorządowych wzrósł w latach 1999–2001 odpowiednio do: 82%, 84% i 87%.

Struktura dochodów jst według województw

Strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000 i 2001, z wyodrębnieniem dochodów własnych, dotacji celowych z budżetu państwa i subwencji ogólnej, w podziale terytorialnym na województwa, przedstawia poniższe zestawienie (%):

Województwo	Dochody ogółem	z tego:					
		dochody własne		dotacje celowe		subwencja ogólna	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
POLSKA	100	42	41	23	22	35	37
- Dolnośląskie	100	45	44	24	23	31	33
- Kujawsko-pomorskie	100	37	36	25	25	38	39
- Lubelskie	100	30	29	26	25	44	46
- Lubuskie	100	39	38	24	24	37	38
- Łódzkie	100	42	41	23	22	35	37
- Małopolskie	100	37	36	22	21	41	43
- Mazowieckie	100	54	53	18	19	28	28
- Opolskie	100	41	41	23	22	36	37
- Podkarpackie	100	29	28	26	25	45	47
- Podlaskie	100	30	29	26	26	44	45
- Pomorskie	100	44	42	22	23	34	35
- Śląskie	100	46	47	23	20	31	33
- Świętokrzyskie	100	30	29	28	27	42	44
- Warmińsko-mazurskie	100	35	35	25	25	40	40
- Wielkopolskie	100	41	40	21	20	38	40
- Zachodniopomorskie	100	41	39	23	24	36	37

Przedstawione relacje potwierdzają, że średnio w skali kraju dochody własne jst uzyskane w 2001 r. stanowiły 41% dochodów łącznych. W poszczególnych województwach struktura dochodów była bardzo zróżnicowana. Generalnie jednak, za wyjątkiem jednostek województwa śląskiego, w których łączny udział dochodów własnych wzrósł o 1 punkt procentowy w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano w 2001 r. relatywny spadek udziału dochodów własnych w jednostkach wszystkich pozostałych województw.

W strukturze dochodów ogółem jst udział dochodów własnych mieścił się w granicach od 28% w województwie podkarpackim do 53% w województwie mazowieckim. Najniższe ich udziały - w granicach do 30% - odnotowano w 4 następujących województwach:

podkarpackim (28%) oraz lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim po 29%; średnie - w granicach od 31% do 40% - w 6 województwach: warmińsko-mazurskim (35%), kujawsko-pomorskim i małopolskim (po 36%), lubuskim (38%), zachodnio-pomorskim (39%) i wielkopolskim (40%) oraz najwyższe, przekraczające 40% w 6 pozostałych województwach: łódzkim i opolskim (po 41%), pomorskim (42%), dolnośląskim (44%), śląskim (47%) i mazowieckim (53%).

Udział dotacji celowych z budżetu państwa - przy średniej krajowej na poziomie 22% - zamknął się w 2001 r. w granicach od 19% w województwie mazowieckim do 27% w województwie świętokrzyskim. Natomiast udział subwencji ogólnej - przy średniokrajowym poziomie 37% - w granicach od 28% w województwie mazowieckim do 47% w województwie podkarpackim.

Jednocześnie stwierdzono, że za wyjątkiem jst województwa mazowieckiego, zadania sektora samorządowego wszystkich pozostałych województw, w ponad połowie finansowane były ze środków transferowanych z budżetu państwa, w tym w przeważającej części subwencją ogólną. W krańcowych przypadkach, w których udział dochodów własnych nie przekraczał poziomu 30%, łączny udział dotacji z budżetu państwa i subwencji ogólnej przekroczył 70% dochodów ogółem.

Struktura dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnej jst w 2001 roku

Wyszczególnienie	Dochody wykonane tys. zł	Udział w dochodach ogółem %	Struktura podstawowych grup dochodów %
Dochody jst ogółem, z tego:	79 594 642	100,0	x
1. Dochody własne, z tego:	32 509 489	40,8	100,0
- udziały w podatku dochodowym	10 240 616	12,9	31,5
- dochody z majątku	3 296 242	4,1	10,1
- pozostałe	18 972 631	23,8	58,4
2. Dotacje celowe, z tego:	17 656 230	22,2	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	10 872 299	13,7	61,6
- na zadania własne	5 531 520	7,0	31,3
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z org. adm. rządowej	184 509	0,2	1,0
- na zadania realizowane na podstawie porozumień jst	664 928	0,8	3,8
- otrzymane z funduszy celowych	402 974	0,5	2,3
3. Subwencja ogólna, z tego część:	29 428 923	37,0	100,0
- podstawowa	1 851 820	2,3	6,3
- oświatowa	22 113 879	27,8	75,1
- rekompensująca	2 084 000	2,6	7,1
- drogowa	2 674 628	3,4	9,1
- wyrównawcza	704 596	0,9	2,4

W strukturze **dochodów własnych** jst, stanowiących w 2001 r. prawie 41% dochodów ogółem, udziały z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych na poziomie 12,9%, należały do najwyższych. Nieznacznie niższy był udział podatku od nieruchomości (10,7%); natomiast dochody z majątku stanowiły 4,1%.

W uzyskanych **dotacjach celowych** (22,2% dochodów ogółem) najwyższy udział - prawie 21% - odnotowano w odniesieniu do dotacji celowych z budżetu państwa, w tym 2/3 były przeznaczone na wydatki bieżące realizowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a 1/3 na zadania własne, z których ponad 30% stanowiły zadania inwestycyjne.

Udział dotacji celowych uzyskanych od innych jednostek samorządu terytorialnego na zadania realizowane na podstawie porozumień był nieznaczny (0,8% dochodów ogółem). Ponad połowa tych zadań realizowana była w gminach; około 25% w województwach samorządowych; 13% w powiatach i około 7% w miastach na prawach powiatu.

Dotacje celowe uzyskane z funduszy celowych stanowiły 0,5% dochodów ogółem i ponad 2% łącznej kwoty dotacji celowych. Zostały one w 77% przeznaczone na wydatki inwestycyjne. Środki te otrzymały głównie gminy (66%) oraz województwa samorządowe (13%), udział powiatów wynosił 12%, a miast na prawach powiatu 9%.

Subwencja ogólna stanowiła 37% dochodów ogółem jst. W jej strukturze przypada 75% na część oświatową, 9% na część drogową, 7% na rekompensującą, 6% na podstawową oraz nieco powyżej 2% na wyrównawczą. W kwocie subwencji ogólnej 46% przypadało na gminy; 27% na miasta na prawach powiatu; 22% na powiaty i 5% na województwa. Subwencja wyrównawcza przypadła w udziale w 50% powiatom, w 36% województwom samorządowym i w 14% miastom na prawach powiatu.

Dochody jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Miernikiem charakteryzującym w sposób optymalny sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego jest wielkość dochodów budżetowych ustalona w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskaźnik ten determinuje wielkość wydatków budżetowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jego wielkości określają warunki działań prorozwojowych tych jednostek, ich stagnację lub recesję.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	Dochody w zł			Zmiany w zł		Wskaźnik dynamiki %	
	1999	2000	2001	(3-2)	(4-3)	(3:2)	(4:3)
1	2	3	4	5	6	7	8
POLSKA*, w tym:	1 679	1 879	2 060	+ 200	+ 181	111,9	109,6
- gminy	1 191	1 272	1 371	+ 81	+ 99	106,8	107,8
- powiaty	363	462	516	+ 99	+ 54	127,3	117,7
- miasta na prawach powiatu	1 687	1 898	2 069	+ 211	+ 171	112,5	109,0
- województwa samorządowe	85	96	119	+ 11	+ 23	112,9	124,0

* Średnie dochody na jednego mieszkańca w skali kraju stanowią wielkość statystyczną wynikającą z ilorazu dochodów ogółem jst i liczby mieszkańców. Nie mogą jednak stanowić sumy dochodów ustalonych na jednego mieszkańca jednostek wyodrębnionych stopni w związku ze zróżnicowaniem liczby mieszkańców miast na prawach powiatu.

Z zaprezentowanych danych wynika przyrost w 2001 r., w porównaniu z rokiem 2000, dochodów na jednego mieszkańca w skali kraju na poziomie 181 zł. Przyrost ten był tylko nieznacznie niższy od przyrostu dochodów z 2000 r. odniesionego do roku poprzedniego. W 2001 r., najwyższy przyrost kwotowy dochodów na jednego mieszkańca odnotowano w miastach na prawach powiatu (o 171 zł) oraz w gminach (o 99 zł). Jednakże relatywnie

najwyższy przyrost dochodów na mieszkańca odnotowano w województwach samorządowych (o 24%) oraz w powiatach (o 12%), a najniższy w gminach (o 8%).

Załączona **tabela 2.1.5.** przedstawia kształtowanie się dochodów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 r., z wyodrębnieniem wybranych źródeł dochodów, w podziale na województwa. Relacje dochodów z wyodrębnionych źródeł, odniesione do wielkości średnich w kraju, przedstawione w **tabeli 2.1.6.** wskazują na znaczne zróżnicowanie dochodów, tak w zakresie podmiotowym, jak i terytorialnym. Wielkości dochodów ogółem jst według województw na jednego mieszkańca kształtowały się w granicach od 1 851 zł w województwie lubelskim do 4 789 zł w województwie mazowieckim, przy średniej krajowej na poziomie 2 060 zł. W grupie gmin, przy średnich dochodach na poziomie 1 371 zł, rozpiętość dochodów ogółem mieściła się w granicach od 1 152 zł w województwie lubelskim do 1 939 zł w województwie mazowieckim. W powiatach, przy średnich dochodach na jednego mieszkańca na poziomie 516 zł, rozpiętość ta wynosiła od 441 zł w województwie śląskim do 640 zł w województwie zachodniopomorskim. W grupie miast na prawach powiatu najwyższe dochody, na poziomie 2 634 zł, odnotowano w województwie opolskim a najniższe w wysokości 1 886 zł, w województwie podlaskim; przy średnich dochodach miast w skali kraju na poziomie 2 069 zł. W województwach samorządowych średnie dochody w skali kraju kształtowały się na poziomie 119 zł. Najniższe dochody na poziomie 81 zł odnotowano w samorządzie województwa łódzkiego a najwyższe - w granicach 221 zł - mazowieckiego.

2.1.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano w 2001 r. w wysokości 87 292 308 tys. zł a wykonano w kwocie 82 734 252 tys. zł, tj. w 94,8%. Poziom wykonania planu wydatków był o 2,9 punktu procentowego niższy od wykonania dochodów, co wpłynęło na poprawę wskaźnika wykonania wyniku budżetu, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Wykonanie planu wydatków gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych w 2001 r. w podziale terytorialnym na województwa przedstawia **tabela 2.1.4.** Zawarte w niej dane pozwoliły ustalić, że w najwyższym stopniu w skali kraju plan wydatków wykonały powiaty (97,8%) i miasta na prawach powiatu (95,6%), zaś gminy i województwa samorządowe znacznie niżej, tj. odpowiednio w 93,4% i 93,3%.

Najwyższy poziom wykonania planu wydatków w 2001 r. przez jednostki samorządu terytorialnego zagregowane według województw wyniósł 96,2% (województwo zachodniopomorskie), a najniższy - 92,4% (województwo mazowieckie).

Dynamika i struktura wydatków jst

Ustalone wskaźniki dynamiki w wyrażeniu nominalnym potwierdzają w 2001 r. spadek tempa wzrostu wydatków na tle roku poprzedniego. Tendencja ta wystąpiła we wszystkich kategoriach podmiotów samorządowych za wyjątkiem województw samorządowych.

Dynamika i struktura wydatków jst w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	Wydatki w mln zł			Wskaźniki dynamiki w %			Struktura %		
	1999	2000	2001	nominalne		realne	1999	2000	2001
				3:2	4:3	4:3			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
POLSKA, z tego:	65 845,4	75 746,8	82 734,3	115,0	109,2	103,7	100,0	100,0	100,0
- gminy	32 835,3	36 210,8	38 568,0	110,3	106,5	101,0	49,9	47,8	46,6
- powiaty	9 783,7	12 664,5	14 292,7	129,4	112,9	107,4	14,9	16,7	17,3
- miasta na prawach powiatu	19 961,8	23 084,4	25 136,5	115,6	108,9	103,4	30,3	30,5	30,4
- województwa samorządowe	3 264,6	3 787,1	4 737,1	116,0	125,1	119,6	4,9	5,0	5,7

W strukturze wydatków sektora samorządowego w podziale na gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe odnotowano systematyczny spadek udziału wydatków gmin, analogicznie jak w odniesieniu do dochodów. Wydatki gmin stanowiły w dalszym ciągu prawie połowę wydatków sektora samorządowego. Udział wydatków miast na prawach powiatu utrzymywał się na ustabilizowanym poziomie, nieznacznie przekraczającym 30% wydatków ogółem. Natomiast powiaty i województwa samorządowe cechował systematyczny wzrost wydatków, których łączny udział w 2001 r. (23%) w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 1,3 punktu procentowego. Trzeba również zauważyć, że budżety powiatów i województw samorządowych były w największym stopniu niedoszacowane na etapie ich utworzenia. Ponadto znaczny był również coroczny przyrost realizowanych zadań, o czym wspomniano wcześniej.

Wydatki na zadania własne i zadania zlecone

W wydatkach jednostek samorządu terytorialnego generalnie należy wyodrębnić wydatki na zadania własne i zadania zlecone. Ustalono, że rozpiętość udziału zrealizowanych zadań własnych w wydatkach ogółem 2001 r. zamknęła się w granicach od 83,4% w województwie lubelskim do 90,7% w województwie mazowieckim. W poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego, struktura wydatków na zadania własne i zlecone wykazywała znaczne zróżnicowanie.

W skali kraju udział wydatków na zadania własne w wydatkach ogółem ulegał systematycznemu obniżeniu. W 2001 r. w stosunku do roku poprzedniego poziom ten obniżył się o 0,7 punktu procentowego (87,3% - 86,6%). W roku 2000 obniżenie było nieznaczne, bo na poziomie 0,1 punktu. Odwrotnie proporcjonalnie ukształtował się w badanym okresie udział wydatków na zadania zlecone.

Przedstawiona tendencja jest skutkiem uwarunkowań zaistniałych w sytuacji finansowej województw samorządowych, w budżetach których odnotowywano corocznie znaczny przyrost zadań zleconych. Szczególnie wysoki przyrost, bo prawie 2,5-krotny wystąpił w 2001 r. w porównaniu z rokiem 2000. Zakres przedmiotowy tych zadań został wcześniej przedstawiony.

Wydatki na zadania własne i zlecone jst oraz ich struktura w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem w tys. zł (100%)	z tego na zadania			
			własne		zlecone	
			kwota tys. zł	struktura %	kwota tys. zł	struktura %
POLSKA	1999	65 845 440	57 578 842	87,4	8 266 598	12,6
	2000	75 746 793	66 148 100	87,3	9 598 693	12,7
	2001	82 734 252	71 677 444	86,6	11 056 808	13,4
- gminy	1999	32 835 276	30 378 287	92,5	2 456 988	7,5
	2000	36 210 759	33 589 863	92,8	2 620 896	7,2
	2001	38 567 971	35 865 322	93,0	2 702 649	7,0
- powiaty	1999	9 783 690	6 981 573	71,4	2 802 117	28,6
	2000	12 664 457	9 160 269	72,3	3 504 188	27,7
	2001	14 292 712	10 349 997	72,4	3 942 714	27,6
- miasta na prawach powiatu	1999	19 961 867	17 167 874	86,0	2 793 993	14,0
	2000	23 084 444	20 014 114	86,7	3 070 330	13,3
	2001	25 136 515	21 835 466	86,9	3 301 049	13,1
- województwa samorządowe	1999	3 264 607	3 051 107	93,5	213 500	6,5
	2000	3 787 133	3 383 854	89,4	403 279	10,6
	2001	4 737 055	3 626 659	76,6	1 110 396	23,4

Strukturę wydatków na zadania własne i zlecone w podziale na gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe w latach 1999-2001, na tle sektora samorządowego w skali kraju prezentuje poniższe zestawienie (%).

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem	z tego na zadania	
			własne	zlecone
POLSKA	1999	100,0	100,0	100,0
	2000	100,0	100,0	100,0
	2001	100,0	100,0	100,0
- gminy	1999	49,9	52,8	29,7
	2000	47,8	50,8	27,3
	2001	46,6	50,0	24,4
- powiaty	1999	14,9	12,1	33,9
	2000	16,7	13,8	36,5
	2001	17,3	14,4	35,7
- miasta na prawach powiatu	1999	30,3	29,8	33,8
	2000	30,5	30,3	32,0
	2001	30,4	30,5	29,9
- województwa samorządowe	1999	4,9	5,3	2,6
	2000	5,0	5,1	4,2
	2001	5,7	5,1	10,0

Z zaprezentowanych relacji wynika, że w badanym okresie prawie połowa zrealizowanych wydatków w sektorze samorządowym w skali kraju przypadła na **gminy**. Choć ich udział w wydatkach ogółem systematycznie malał, to w dalszym ciągu

stanowiły one ekonomicznie najsilniejszą grupę jednostek samorządu terytorialnego. Udziałem gmin była również ponad połowa zrealizowanych w skali kraju zadań własnych jst oraz ponad 20% zadań zleconych.

Wydatki ogółem budżetów **miast na prawach powiatu** - udziałem przekraczającym nieznacznie 30% - uplasowały się na drugim miejscu w strukturze wydatków sektora samorządowego. W relacji zbliżonej do tego poziomu, realizowane były tak zadania własne, jak i zadania zlecone.

Udziały **powiatów i województw samorządowych** w wydatkach ogółem systematycznie rosły w badanym okresie. Wydatki powiatów wzrosły w 2001 r. o 0,6 punktu procentowego w porównaniu z 2000 rokiem. Analogiczny przyrost wydatków ogółem województw samorządowych stanowił 0,7 punktu. Jednak na szczególną uwagę zasługuje ponadprzeciętny, bo na poziomie 7,4 punktu wzrost udziału wydatków na zadania zlecone województw samorządowych.

Wydatki na zadania bieżące i majątkowe

Sposób i cel wydatkowania środków publicznych przez podmioty samorządowe są efektem działań podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ich rozwój stymulują wydatki majątkowe, w tym przede wszystkim wydatki inwestycyjne, poza którymi tylko nieznaczną rolę pełnią inwestycje kapitałowe realizowane w postaci nabywanych udziałów lub akcji różnych spółek. Wydatki bieżące zabezpieczają wykonywanie ustawowo przypisanych zadań w tym obligatoryjnych i z tego względu mają dla określonych rodzajów podmiotów, bardziej sztywny charakter.

Strukturę wydatków budżetów jst zrealizowanych w latach 1999-2001, w podziale na wydatki bieżące i majątkowe, przedstawia poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem mln zł	z tego:		Struktura %	
			bieżące	majątkowe	bieżące (4:3)	majątkowe (5:3)
1	2	3	4	5	6	7
POLSKA	1999	65 845	53 304	12 541	81	19
	2000	75 747	62 215	13 532	82	18
	2001	82 734	68 649	14 085	83	17
- gminy	1999	32 836	25 581	7 255	78	22
	2000	36 211	28 667	7 544	79	21
	2001	38 568	31 100	7 468	81	19
- powiaty	1999	9 783	9 151	632	94	6
	2000	12 665	11 719	946	93	7
	2001	14 293	13 028	1 265	91	9
- miasta na prawach powiatu	1999	19 962	16 341	3 621	82	18
	2000	23 084	19 142	3 942	83	17
	2001	25 136	21 113	4 023	84	16
- województwa samorządowe	1999	3 264	2 231	1 033	69	31
	2000	3 787	2 687	1 100	71	29
	2001	4 737	3 409	1 328	72	28

Trzeba tu wskazać, że w średnim udziale wydatków majątkowych (17%) udział na poziomie 0,3% odnotowano w inwestycjach kapitałowych³.

Ustalone relacje wydatków bieżących (83%) i majątkowych (17%) potwierdzają średnio w skali kraju spadek udziału wydatków majątkowych. W latach 1999-2001 coroczny spadek zamykał się w granicach 1 punktu procentowego. Proporcjonalnie w tym samym stopniu rosły wydatki bieżące. Tendencje odwrotne odnotowano jedynie w powiatach, w których wzrostowi udziału wydatków majątkowych towarzyszył spadek udziału wydatków bieżących. W badanym okresie udział wydatków bieżących powiatów przekroczył poziom 90% i tym samym należał do relatywnie najwyższych w kraju. Najniższy poziom wydatków bieżących ustalono w województwach samorządowych (72%) oraz gminach (81%). W miastach na prawach powiatu relacje wydatków bieżących były wyższe i nieznacznie przekroczyły średni poziom krajowy.

W odniesieniu do **wydatków bieżących** przeprowadzono badanie ich struktury poprzez wyodrębnienie wybranych rodzajów wydatków na: wynagrodzenia i pochodne od nich, dotacje udzielane z budżetów jst, wydatki na obsługę długu oraz wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, którego wyniki zawiera poniższe zestawienie:

Wydatki bieżące jst, ich dynamika i struktura w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		Dynamika % (4:2)	Dynamika % (6:4)
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki bieżące, z tego:	53 304	100,0	62 215	100,0	68 649	100,0	116,7	110,3
- wynagrodzenia i pochodne	26 665	50,0	33 184	53,3	35 163	51,2	124,4	106,0
- dotacje	6 215	11,7	5 589	9,0	7 081	10,3	89,9	126,7
- wydatki na obsługę długu	184*	0,3	494	0,8	854	1,2	x	172,9
- wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji	12*	–	34	–	10	-	x	29,4
- pozostałe	20 228	38,0	22 914	36,9	25 541	37,3	113,3	111,5

* Dane dotyczą tylko gmin ze względu na brak danych dla pozostałych jst.

Wyżej poczynione ustalenia potwierdzają, że w 2001 r., podobnie jak w latach poprzednich, **udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne** od nich stanowił ponad połowę wydatków bieżących realizowanych w sektorze samorządowym. Ze względu na ustawowe ograniczenia wprowadzone w 2001 r. w zakresie górnych stawek wynagrodzeń dla członków zarządów i kierowników jednostek organizacyjnych, jak również ograniczenia wysokości wypłacanych nagród, udział tych wydatków w wydatkach bieżących ogółem, uległ obniżeniu o 2,1 punktu (53,3% - 51,2%) w porównaniu z 2000 rokiem. Wskaźnik dynamiki wynagrodzeń i pochodnych, na poziomie 106% był niższy od średniego wzrostu wydatków bieżących o 4,3 punktu procentowego (110,3% - 106%).

³ W gminach udział inwestycji kapitałowych był równy średniemu udziałowi w skali kraju; powiatów i województw samorządowych - niższy (odpowiednio 0,1% i 0,2%), a miast na prawach powiatu, na poziomie 0,7% należy do szczególnie wysokich. W grupie miast na prawach powiatu najwyższy udział inwestycji kapitałowych ustalono w miastach województwa małopolskiego (2,3%), opolskiego (1,0%), świętokrzyskiego i lubuskiego (po 0,9%) oraz pomorskiego i wielkopolskiego (po 0,8%). Na uwagę zasługują również jst województwa podkarpackiego, w których udział inwestycji kapitałowych na poziomie 0,1% należał do najniższych w skali kraju.

Wydatki na **dotacje** realizowane z budżetów jst wzrosły w 2001 r. do 126,7% wykonania roku poprzedniego. Również ich udział w wydatkach bieżących wzrósł z poziomu 9,0% w 2000 r. do 10,3% w 2001 roku. Dotacje te obejmowały dotacje podmiotowe i przedmiotowe dla zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, instytucji kultury, zakładów opieki zdrowotnej, szkół niepublicznych, innych placówek oświatowo-wychowawczych oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, jak również dotacje celowe na dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, stowarzyszeniom oraz innym jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych. Wzrost tego rodzaju wydatków wynika z rozszerzenia zadań publicznych realizowanych poprzez porozumienia zawierane z podmiotami zewnętrznymi. Na uwagę zasługuje też **wzrost wydatków na obsługę długu jst**. W 2001 r. wydatki te wzrosły o ponad 70% w porównaniu z wykonaniem 2000 roku. Również ich udział w strukturze wydatków bieżących 2001 r., na poziomie 1,2%, wzrósł o 0,4 punktu w stosunku do roku poprzedniego. **Wydatki z tytułu udzielonych poręczeń** obniżyły się w 2001 r. do kwoty 10 mln zł, czyli o 24 mln zł w porównaniu z wykonaniem roku poprzedniego.

Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Wydatki budżetów jst w podziale na działy klasyfikacji budżetowej określają kierunki wydatkowania pozostających w ich dyspozycji środków publicznych. Wprowadzone w 2001 r. zmiany zasad klasyfikowania operacji budżetowych, stwarzają trudności w uzyskaniu porównywalności danych z okresem poprzednim. Z tego też względu wydatki zostaną przedstawione tylko w tych wybranych działach, których wyodrębnienie spełnia zachowanie zasad porównywalności i kryterium rzetelności.

Wydatki budżetowe jst w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	Struktura %*		2001 r.		Dynamika % (2001:2000)*
	1999	2000	mln zł	struktura %	
Wydatki ogółem	100,0	100,0	82 734,3	100,0	109,2
Dz. 010 - Rolnictwo i łowiectwo	2,1	1,8	1 359,4	1,6	102,5
Dz. 600 - Transport i łączność	7,7	7,9	10 663,6	12,9	179,1
Dz. 700 - Gospodarka mieszkaniowa	3,7	3,5	2 391,7	2,9	89,7
Dz. 750 - Administracja publiczna	9,8	10,2	7 993,7	9,7	103,1
Dz. 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ppoż.	5,2	5,4	4 869,4	5,9	119,3
Dz. 801 - Oświata i wychowanie	38,2	38,4	26 351,9	31,9	108,5
Dz. 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza			5 232,4	6,3	
Dz. 851 - Ochrona zdrowia	3,1	3,6	3 473,8	4,2	128,8
Dz. 853 - Opieka społeczna	10,4	10,7	9 427,5	11,4	116,3
Dz. 900 - Gosp. komunalna i ochrona środowiska			4 957,1	6,0	
Dz. 400 - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	12,8	11,6	230,3	0,3	59,1
Dz. 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,2	3,2	2 508,4	3,1	104,3
Dz. 926 - Kultura fizyczna i sport	x	1,4	1 231,8	1,5	114,5
Pozostałe działy	3,8	2,3	2 043,3	2,3	154,6

* Ustaleń dokonano z wykorzystaniem danych ze „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jst w 2000 r.”, s. 84.

Z powyższych ustaleń wynika, że w badanym okresie **udział wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą** utrzymywał się na stabilnym poziomie nieznacznie przekraczającym 38% wydatków ogółem. W wydatkach tych prawie 8% stanowiły wydatki inwestycyjne. Trzeba też zauważyć, że udział wydatków inwestycyjnych na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą stanowił ponad 17% wydatków na inwestycje zrealizowane w sektorze samorządowym w 2001 roku. Znaczne były również wydatki **w dziale - Transport i łączność**, z udziałem na poziomie 12,9% wydatków ogółem. Na uwagę zasługuje również bardzo wysoka - prawie 180% - dynamika tych wydatków w porównaniu z rokiem poprzednim. W wydatkach łącznych zrealizowanych w tym dziale w 2001 r. ponad 40% przypada na wydatki inwestycyjne, co w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych w skali kraju stanowi ponad 32%.

Wydatki **w dziale - Opieka społeczna** cechuje w badanym okresie coroczny znaczny przyrost ich wielkości, wyrażający się w 2001 r. dynamiką na poziomie 116,3% w stosunku do roku poprzedniego. Należy również zauważyć, że wskaźnik dynamiki wydatków w tym dziale w 2000 r. w odniesieniu do roku 1999, ukształtował się na poziomie 118,6% i tym samym należał do najwyższych. Przyrost wielkości wydatków w tym dziale był rezultatem zwiększania się wydatków bieżących, w tym szczególnie na zasiłki i zapomogi. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w tym dziale był nieznaczny (1,5%) i nie wpływał na relacje wydatków inwestycyjnych w skali kraju.

Ponadprzeciętną dynamikę, na poziomie 128,8% do wydatków roku poprzedniego, odnotowano **w dziale - Ochrona zdrowia**. W 2001 r. udział tych wydatków wzrósł do 4,2% wydatków ogółem, co stanowi w porównaniu do 2000 r. przyrost o 0,6 punktu. W wydatkach na ochronę zdrowia w 2001 r. prawie 33% stanowiły wydatki inwestycyjne, co określa udział w wydatkach inwestycyjnych sektora samorządowego na poziomie przekraczającym 8%. Pozostałą część wydatków tego działu kreowały wydatki związane z realizacją programów zdrowotnych.

Systematycznie rosły wydatki na **bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową** i w 2001 roku osiągnęły poziom 5,9% wydatków ogółem. Wskaźniki dynamiki tych wydatków wzrastały corocznie średnio o 20%, co można przypisać wzrostowi zakresu zadań realizowanych przez jednostki poszczególnych szczebli. Na wydatki te składały się w zasadzie wydatki bieżące; zaledwie 4% wydatków ogółem tego działu stanowiły wydatki inwestycyjne, a udział ich w wydatkach inwestycyjnych sektora samorządowego nieznacznie przekroczył poziom 1%. Wydatki na **kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego** utrzymały się w latach 1999-2001 na niezmiennym, nieznacznie przekraczającym 3%, poziomie. Z wydatków tych nieznacznie ponad 10% przypadało na wydatki inwestycyjne, co w skali kraju określa ich udział na poziomie 2%. Na **kulturę fizyczną**, jednostki przeznaczyły 1,5% wydatków ogółem. W prawie połowie wydatki te miały charakter inwestycyjny, co w wydatkach inwestycyjnych ogółem w skali kraju stanowi prawie 4%.

Wydatki jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wielkość wydatków zrealizowanych w 2001 r. przez gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe, przekroczyła o 3,9% wykonane dochody.

Wydatki budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000 r.			2001 r.			Zmiany wydatków (zł)		
	Wydatki ogółem w zł	z tego:		Wydatki ogółem w zł	z tego		ogółem zł (5-2)	z tego	
		bieżące	majątkowe		bieżące	majątkowe		bieżące (6-3)	majątkowe (7-4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
POLSKA*, w tym:	1 960	1 610	350	2 141	1 776	365	+ 181	+ 166	+ 15
- gminy	1 332	1 054	278	1 418	1 143	275	+ 86	+89	- 3
- powiaty	466	431	35	525	478	47	+ 59	+ 47	+12
- miasta na prawach powiatu	2 013	1 669	344	2 197	1 845	352	+ 184	+ 176	+ 8
- województwa samorządowe	98	70	28	123	89	34	+ 25	+ 19	+ 6

* Średnie wydatki na jednego mieszkańca w skali kraju stanowią wielkość statystyczną wynikającą z ilorazu wydatków ogółem jst i liczby mieszkańców. Nie mogą jednak stanowić sumy wydatków ustalonych na jednego mieszkańca jednostek wyodrębnionych stopni w związku ze zróżnicowaniem liczby mieszkańców miast na prawach powiatu.

Z powyższych wielkości wynika, że podobnie jak w odniesieniu do dochodów, wydatki ogółem na jednego mieszkańca wzrosły o 181 zł, z czego na wydatki bieżące przypada 166 zł, a na wydatki majątkowe 15 zł. W grupie wydatków bieżących odnotowano wzrost w jednostkach poszczególnych szczebli, natomiast w wydatkach majątkowych gmin wystąpił regres o 3 zł na jednego mieszkańca, na co wskazywała już wcześniej omówiona struktura i dynamika wydatków w podziale na bieżące i majątkowe. Dynamika wydatków bieżących przekroczyła na wszystkich szczeblach dynamikę wydatków ogółem; w najwyższym stopniu w miastach na prawach powiatu i województwach samorządowych, na poziomie 2 punktów procentowych.

Wydatki na jednego mieszkańca w podziale terytorialnym na województwa wskazują na znaczne zróżnicowanie (**tabela 2.1.5.**). Najniższy poziom (1 912 zł) ustalono w województwie lubelskim, a najwyższy - po wyłączeniu jednostek województwa mazowieckiego z wydatkami 5 081 zł na jednego mieszkańca, które w istotny sposób zniekształcają średni poziom w kraju - w jednostkach województwa zachodniopomorskiego (2 230 zł). Relacje wydatków ogółem na jednego mieszkańca oraz wybranych rodzajów wydatków w jst poszczególnych województw w odniesieniu do średnich wielkości w skali kraju prezentuje **tabela 2.1.6.** Szczególną uwagę zwracają w niej relacje wydatków majątkowych, wydatków bieżących, w tym kształtowania się poziomu wynagrodzeń w jednostkach województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego.

2.1.5. Wynik budżetów oraz zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego

Wynik budżetów jst za 2001 rok ustalony jako różnica między dochodami a wydatkami, stanowił *per saldo* deficyt w wysokości 3 139 610 tys. zł. W relacji do dochodów stanowiło to 3,9%. Wskaźnik ten w stosunku do planu na poziomie 7,2%, został faktycznie obniżony w związku ze znacznym niewykonaniem planu wydatków, o czym wspomniano już wcześniej. W kwocie bezwzględnej deficyt *per saldo* utrzymał się na poziomie roku poprzedniego.

Wynik budżetów jst w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	1999 r. Liczba jst	2000		2001		Relacje %	
		Liczba jst	tys. zł	Liczba jst	tys. zł	5:3	6:4
1	2	3	4	5	6	7	8
Wynik budżetu <i>per saldo</i> ogółem (+/-), z tego:	2 814	2 814	- 3 137 277	2 814	- 3 139 610	100	100
- nadwyżka (+)	1 394	882	+ 374 017	1 125	+ 745 836	128	199
- deficyt (-)	1 420	1 932	- 3 511 294	1 689	- 3 885 446	87	111
- gminy razem, z tego:	2 425	2 425	- 1 626 958	2 425	- 1 281 086	100	79
- nadwyżka (+)	1 093	731	+ 300 921	1 010	+ 616 696	138	205
- deficyt (-)	1 332	1 694	- 1 927 880	1 415	- 1 897 782	84	98
- powiaty razem, z tego:	308	308	- 109 752	308	- 251 608	100	229
- nadwyżka (+)	265	140	+ 51 887	94	+ 42 485	67	82
- deficyt (-)	43	168	- 161 639	214	- 294 093	127	182
- miasta na prawach powiatu razem, z tego:	65	65	- 1 318 061	65	- 1 469 394	100	111
- nadwyżka (+)	22	7	+ 12 804	16	+ 69 545	229	543
- deficyt (-)	43	58	- 1 330 865	49	- 1 538 940	84	116
- województwa samorządowe razem, z tego:	16	16	- 82 506	16	- 137 522	100	167
- nadwyżka (+)	14	4	+ 8.405	5	+ 17 110	125	204
- deficyt (-)	2	12	- 90 911	11	- 154 631	92	170

Wyżej ustalone dane określające strukturę wyniku budżetu wskazują, że w 2001 roku w porównaniu z rokiem poprzednim, wystąpił dwukrotny przyrost kwoty nadwyżek w budżetach jst oraz przyrost deficytu na poziomie 11%. Uwarunkowania te pozwoliły na utrzymanie deficytu jst *per saldo* na poziomie roku poprzedniego, przy czym wzrosła liczba jednostek (o 28%), których budżety zamknęły się nadwyżkami, i obniżyła się liczba jednostek z wynikiem deficytowym.

Jednakże ustalono, że średnia wielkość jednostkowego deficytu uzyskanego w 2001 r. - na poziomie 2 300 tys. zł - wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim, o 26%, co odpowiada kwocie prawie 500 tys. zł. Wskazany stan nie jest dobrym prognozą dla samorządów i powinien w najbliższych latach być przedmiotem szczególnej troski, tak ich organów, jak i zewnętrznych podmiotów kontrolnych.

Struktura deficytu budżetów jst w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000			2001		
	Liczba jst	Deficyt		Liczba jst	Deficyt	
		kwota tys. zł	struktura %		kwota tys. zł	struktura %
1	2	3	4	5	6	7
Razem, z tego:	1 932	3 511 294	100	1 689	3 885 446	100
- gminy	1 694	1 927 880	54	1 415	1 897 782	49
- powiaty	168	161 639	5	214	294 093	7
- miasta na prawach powiatu	58	1 330 865	38	49	1 538.940	40
- województwo samorządowe	12	90 911	3	11	154 631	4

Z badania struktury deficytu budżetów jst w latach 2000 i 2001 wynika, że udział gmin w generowanych deficytach wyraźnie się obniżył, tak w zakresie ich liczebności, jak i w kwocie bezwzględnej. Jednak w latach 2000 i 2001 znacznie wzrósł ich deficyt

jednostkowy - z kwoty 1 138 tys. zł do 1 342 tys. zł - czyli o prawie 18%. Liczba miast na prawach powiatu, które uzyskały wynik deficytowy, obniżyła się o 9 jednostek, a średni deficyt jednostkowy wzrósł z kwoty 2 300 tys. zł w 2000 r. do 3 140 tys. zł w 2001 r., czyli o ponad 36%. W grupie powiatów liczba budżetów z wynikiem deficytowym wzrosła o 46 jednostek, a średni deficyt wzrósł z 962 tys. zł w 2000 r. do 1 374 tys. zł w 2001 r., tj. o prawie 43%. W województwach samorządowych wynik deficytowy uzyskało w 2001 r. 11 jednostek, tj. o 1 jednostkę mniej niż w roku poprzednim. Natomiast ich deficyt średni wzrósł z poziomu 758 tys. zł do 1 400 tys. zł, czyli o ponad 80%.

Należy też zauważyć, że wzrostowi liczby jednostek samorządu terytorialnego o budżetach nadwyżkowych (243 jednostki) towarzyszył przyrost ich średniej nadwyżki z 424 tys. zł w 2000 r. do 663 tys. zł w 2001 r., tj. o ponad 50%.

Źródłami finansowania deficytu budżetów 2001 r. były nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, przychody z zaciągniętych kredytów i pożyczek, z emisji obligacji jst, środki z prywatyzacji majątku jst, ze spłat udzielonych pożyczek oraz tzw. wolne środki stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikające z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Przychody i rozchody budżetu

Suma deficytów budżetów jst za 2001 rok wyniosła kwotę 3 885 446 tys. zł, zaś suma przychodów przeznaczonych na ich sfinansowanie w wysokości 7 434 210 tys. zł była wyższa od deficytu o kwotę 3 548 764 tys. zł.

Wielkość i struktura przychodów jst w 2001 roku

Wyszczególnienie	Przychody	
	tys. zł	Struktura %
Ogółem, z tego:	7 434 210	100,0
- kredyty i pożyczki	4 489 522	60,4
- spłaty pożyczek udzielonych	43 410	0,6
- nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	870 354	11,7
- środki na pokrycie deficytu	228 616	3,1
- papiery wartościowe	50 762	0,7
- obligacje jst	856 718	11,5
- prywatyzacja majątku jst	67 283	0,9
- inne źródła (tzw. wolne środki), w tym:	1 056 161	14,2
- środki na pokrycie deficytu	405 469	5,5

W przedstawionej strukturze przychodów dominowały kredyty i pożyczki udziałem przekraczającym nieznacznie 60%. Trzeba też zauważyć, że ich kwota bezwzględna przekroczyła o 604 076 tys. zł kwotę łączną deficytów budżetu. Różnica ta jest skutkiem unormowań art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, dopuszczającego zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisję papierów wartościowych, na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jst. Trzeba tu wskazać, że kwota przychodów z zasady bywa wyższa od deficytu budżetu określonej jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce spotyka się rozwiązania polegające na uchwalaniu przez organy stanowiące jst - poza kwotą deficytu - wielkości wydatków nie znajdujących pokrycia

w planowanych dochodach. Wielkość tych ostatnich przekracza z reguły wielkość deficytu budżetu o kwotę spłat rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, realizowanych w danym roku z dochodów bieżących oraz w związku z niedoborami środków wynikającymi z niewykonywania planu dochodów, które w rezultacie na koniec roku przyjmują formę kredytów spłacanych w następnym roku budżetowym, a zatem automatycznie nabierają cech kredytu długoterminowego.

Środki uzyskane z emisji obligacji jst, na poziomie 11,5%, były drugim co do wielkości źródłem przychodów uzyskanych w 2001 roku. Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych stanowiła 11,7% a wolne środki 14,2% przychodów tego roku. Trzeba jednak zauważyć, że 26% środków z nadwyżki i prawie 40% wolnych środków, było źródłem sfinansowania deficytu budżetu. Udział środków pochodzących ze spłaty pożyczek udzielonych (0,6%) i prywatyzacji majątku jst (0,9%) w przychodach 2001 r. był nieznaczny.

Wielkość i struktura rozchodów jst w 2001 roku

Wyszczególnienie	Rozchody	
	tys. zł	struktura %
Ogółem, z tego:	2 341 743	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	1 880 501	80,3
- pożyczki	66 809	2,9
- lokaty w bankach	261 135	11,1
- wykup papierów wartościowych	11 760	0,5
- wykup obligacji jst	115 072	11,5
- inne cele	6 465	0,3

Wielkość zrealizowanych w 2001 r. rozchodów była znacznie niższa od przychodów i stanowiła 31,5% tej kwoty. W ponad 80% wygenerowały je spłaty rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Wykup obligacji jst i innych papierów wartościowych stanowił 12% kwoty łącznej rozchodów. Udział lokat terminowych w bankach stanowił ponad 11%, a pożyczek udzielonych prawie 3%.

Zobowiązania jst

Stan zobowiązań jst na koniec 2001 r. ukształtował się na poziomie 12 281 772 tys. zł, co w realizacji do wykonanych dochodów stanowiło 15,4%. W porównaniu z rokiem poprzednim poziom zadłużenia jst wzrósł znacznie, bo o 2,5 punktu procentowego, co odpowiada w wyrażeniu bezwzględnym kwocie 2 904 698 tys. zł.

Wielkość, struktura i poziom zobowiązań jst w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000 r.			2001 r.			Dynamika (2001:2000) %
	tys. zł	struktura %	relacja do dochodów %	tys. zł	struktura %	relacja do dochodów %	
POLSKA, z tego:	9 377 074	100,0	12,9	12 281 772	100,0	15,4	131,0
- gminy	5 132 606	54,7	14,8	6 248 112	50,9	19,4	121,7
- powiaty	378 051	4,0	3,0	531 092	4,3	3,7	140,5
- miasta na prawach powiatu	3 761 800	40,1	17,3	5 209 380	42,4	22,0	141,1
- województwa samorządowe	104 618	1,2	2,8	293 188	2,4	6,4	280,2

Na tle średniego wskaźnika dynamiki wzrostu zobowiązań jst na poziomie 131%, ustalono najwyższe tempo wzrostu zobowiązań województw samorządowych (280%). Na drugim miejscu uplasowały się miasta na prawach powiatu i powiaty (około 141%). Najniższe tempo przyrostu odnotowano natomiast w gminach (około 122%). W strukturze tych zobowiązań, tak w 2000 r., jak i w 2001 r., zobowiązania gmin stanowią ponad połowę, a miast na prawach powiatu ponad 40% łącznych zobowiązań jst. Natomiast udział powiatów (około 4%) i województw samorządowych (ponad 2%) nie wpływa w sposób ważący na ogólne zadłużenie (**tabela 2.1.7.**).

Ustalane średnie relacje zobowiązań odniesione do dochodów ogółem poszczególnych stopni samorządu terytorialnego, wzrosły w 2001 r. w porównaniu do roku poprzedniego we wszystkich kategoriach podmiotów. Wielkości te zagregowane w skali kraju nie prognozują w najbliższych latach zagrożenia w zachowaniu obowiązujących w tym względzie przepisów określonych w art. 114 ustawy o finansach publicznych, dopuszczających zadłużenie do poziomu 60%. Tym nie mniej w niektórych gminach wystąpiły przypadki przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia, co zostanie bliżej przedstawione w rozdziale dotyczącym budżetów gmin.

Rozważania teoretyczne dotyczące ustawowego poziomu zadłużenia jst w aspekcie wyników prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe działalności opiniodawczej, pozwalają na postawienie tezy, że poziom 60% zadłużenia można tylko w nieznacznej części funkcjonujących jednostek uznać za racjonalny. Doświadczenia praktyczne wskazują, że w znacznej części jst zadłużenie na poziomie 30-40% wpływa paraliżująco na funkcjonowanie tych jednostek. Trzeba tu wskazać, że wydatki bieżące jst mają w zasadzie „sztywny” charakter, a ich obniżenie często jest niemożliwe. Natomiast ograniczanie wydatków inwestycyjnych, co aktualnie jest jedną z najczęściej stosowanych metod, nie może w dłuższej perspektywie znaleźć akceptacji ze strony społeczności lokalnych.

2.1.6. Podsumowanie

- 1. Rok 2001 był kolejnym okresem, w którym wzrósł udział dochodów sektora samorządowego w relacji do dochodów budżetu państwa. W latach 1999-2001 wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 51,5%, 53,5%, 56,5%. Najwyższy przyrost dochodów jst, na poziomie 3 punktów procentowych, odnotowano w roku 2001. Planowane dochody budżetu państwa zostały wykonane w kwocie 140 527 mln zł, tj. w 92,2%. W relacji do wykonania roku poprzedniego, dochody budżetu państwa wzrosły o 3,6%, co realnie oznacza spadek poniżej poziomu z 2000 r. o 1,9 punktu. Dochody budżetów jst wykonano w wysokości 79 595 mln zł (97,7% planu). W stosunku do roku poprzedniego stanowi to wzrost o 9,6% (realnie 4,1%). Relacje wynikające z porównania poziomu wykonania dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych potwierdzają również wyższe tempo przyrostu dochodów wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.*
- 2. Poziom wykonania planowanych dochodów budżetowych jst (97,7%) był wyższy od poziomu wykonania wydatków budżetowych o 2,9 punktu procentowego. Wpłynęło to na obniżenie relacji wykonania planowanego deficytu jednostek sektora samorządowego w stosunku do dochodów z 7,2% do 3,9%. Poziom ten był niższy o 0,3 punktu w stosunku do 2000 roku. Relatywnie najwyższy przyrost deficytu odnotowano w powiatach oraz*

województwach samorządowych. Natomiast kwotowo w najwyższym stopniu wzrosły deficyty miast na prawach powiatu.

3. W strukturze dochodów sektora samorządowego w latach 1999-2001 dominowały dochody gmin, przy czym ich udział systematycznie malał z 49,9% do 46,9%. Natomiast wyraźną tendencję zwyżkową stwierdzono w dochodach budżetów powiatów i województw samorządowych. Udział dochodów miast na prawach powiatu utrzymywał się na poziomie zbliżonym do 30%. Wzrost udziału powiatów i województw samorządowych w strukturze dochodów sektora samorządowego był m. in. rezultatem rozszerzenia w 2001 r. realizowanych przez nie zadań publicznych oraz zwiększenia dotacji celowych.
4. W strukturze dochodów jst wystąpił w latach 1999-2001 dalszy spadek dochodów własnych z poziomu 44% do 41%. W najwyższym stopniu spadek ten odnotowano w gminach (o 2 punkty procentowe) oraz w miastach na prawach powiatu (o 3 punkty). Zmianom tym towarzyszył dalszy przyrost środków transferowanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji ogólnej. W 2001 r. udział środków z budżetu państwa na finansowanie zadań sektora samorządowego stanowił średnio 60% dochodów ogółem i tym samym wzrósł o 3 punkty procentowe w badanym okresie. W skali kraju najniższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów sektora samorządowego odnotowano w jednostkach samorządu terytorialnego województw: podkarpackiego (29%), lubelskiego, świętokrzyskiego i podlaskiego (po 30%) oraz warmińsko-mazurskiego (35%) i małopolskiego (37%). Natomiast najwyższy poziom dochodów własnych ustalono w jst województw: mazowieckiego (54%), śląskiego (46%) i dolnośląskiego (45%).
5. Dochody budżetów jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca, zrealizowane w 2001 r. średnio w kraju w wysokości 2 060 zł, wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 181 zł (tj. o 9,6%), z czego najwyższy relatywny przyrost odnotowano w województwach samorządowych (o 23 zł, czyli 24%) i powiatach (o 54 zł, tj. 17,7%). Przyrost dochodów na jednego mieszkańca w gminach należał do najniższych i wynosił 99 zł, tj. 7,8%.
6. W wydatkach jst w podziale na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w latach 1999-2001 ustalono w skali całego sektora samorządowego spadek udziału zadań własnych oraz przyrost udziału zadań zleconych. W jednostkach poszczególnych szczebli relacje te wykazywały zróżnicowane tendencje. W województwach samorządowych nastąpiło obniżenie udziału zadań własnych o 16,9 punktu (93,5% - 76,6%), w związku ze znacznym rozszerzeniem od 2001 r. zadań zleconych. Natomiast w powiatach, miastach na prawach powiatu i gminach udział ten w stosunku do roku poprzedniego wzrósł odpowiednio o: 1 punkt procentowy, 0,9 punktu i 0,5 punktu. W 2001 r. środki uzyskane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych i powierzonych przekroczyły kwotę 11 mld zł, co stanowiło prawie 14% dochodów ogółem jst. Ustalono również, że w badanym okresie gminy realizowały ponad połowę zadań własnych całego sektora samorządowego, a miasta na prawach powiatu około 30%. Udział jednostek pozostałych szczebli był mniej znaczący i wynosił: w powiatach 14% i w województwach samorządowych 5%.

7. *Kształtowanie się wydatków budżetów jst w podziale na zadania bieżące i majątkowe pozwoliło określić zwykłą tendencję wydatków bieżących oraz malejącą wydatków majątkowych. W skali kraju w latach 1999-2001 wydatki bieżące wzrosły o 2 punkty i o tyle równocześnie obniżyły się wydatki majątkowe. W kwotach bezwzględnych wydatki bieżące w stosunku do roku poprzedniego wzrosły w 2000 r. o 9 mld zł, a w 2001 r. o 6,5 mld zł. Środki na realizację tych wydatków były pozyskiwane z różnych oszczędności i przeniesień planowanych wydatków inwestycyjnych na wydatki bieżące, co znajdowało potwierdzenie w wielu uchwałach organów samorządowych zmieniających budżety w toku ich wykonywania.*

W wydatkach bieżących szczególnie wysoki wzrost odnotowano w wydatkach na obsługę długu; wydatki te w 2001 r. w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosły o prawie 73%. W kwocie bezwzględnej wydatkowano w 2001 r. na obsługę długu 854 mln zł, czyli o 360 mln zł więcej niż w roku poprzednim.

Znaczny przyrost wydatków odnotowano również w odniesieniu do dotacji, którymi dofinansowywano własne jednostki organizacyjne (zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze) oraz podmioty spoza sektora finansów publicznych, którym zlecano wykonanie części zadań własnych.

Godnym uwagi jest obniżenie w 2001 r. tempa przyrostu wynagrodzeń w sektorze samorządowym; podczas gdy wydatki bieżące w stosunku do roku 2000 wzrosły o 10,3%, to wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 6%. Można to m. in. uznać za skutek wprowadzenia przepisów ograniczających wynagrodzenia dla członków zarządu i kierowników jednostek organizacyjnych podmiotów samorządowych.

8. *Z porównania wydatków jst zrealizowanych w latach 1999-2001 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej wynika, że największy udział w wydatkach budżetów samorządowych miały wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opieką wychowawczą, dochodzące corocznie do 40%. W kwocie bezwzględnej wydatki te w 2001 r. przekroczyły 31,5 mld zł; natomiast część oświatowa subwencji ogólnej przyznana w 2001 r. gminom, powiatom, miastom na prawach powiatu i województwom samorządowym wynosiła nieco powyżej 22 mld zł. Omawiane zadania były również dofinansowywane dotacjami celowymi z budżetu państwa. Bezspornym jest jednak, że zadania te były w znacznym stopniu finansowane środkami własnymi jst.*

Na uwagę zasługuje także udział wydatków na zadania z zakresu opieki społecznej, który w 2001 r. wzrósł do 11,4% wydatków ogółem, czyli o 0,7 punktu (1,3 mld zł) w stosunku do roku poprzedniego. Znaczny przyrost wydatków ustalono również w dziale - Transport i łączność. Wydatki te wzrosły do 12,9% wydatków ogółem, o 5 punktów procentowych (tj. 4,7 mld zł). W zasadniczej części wydatki te finansowały zadania z zakresu modernizacji i budowy dróg.

Udział wydatków na administrację publiczną obniżył się w 2001 r. do poziomu 9,7%, czyli o 0,5 punktu w porównaniu z rokiem poprzednim, co w kwocie bezwzględnej stanowiło ponad 240 mln zł. Zasadniczą przyczyną ich spadku było ograniczenie wydatków na wynagrodzenia.

9. *Wydatki jst w skali kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w 2001 r. w porównaniu z rokiem poprzednim średnio o 181 zł. Z kwoty tej na wydatki bieżące przypada 166 zł, a na wydatki majątkowe 15 zł. Na uwagę zasługuje obniżenie wydatków*

majątkowych na jednego mieszkańca gmin o 3 zł w stosunku do roku 2000. Odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych w gospodarce komunalnej. Realizację części tych zadań wstrzymano i przesunięto na lata następne, co może mieć wpływ na opóźnienie w rozwoju pewnych regionów.

10. Wynik budżetów jst stanowiący per saldo deficyt wyniósł w 2001 r. 3,1 mld zł i tym samym utrzymał się na poziomie roku poprzedniego. Stan ten był m. in. wynikiem bardziej ostrożnej polityki w zakresie zaciągania kredytów i obostrzenia rygorów finansowych w znacznej części jednostek. Jednocześnie trudna sytuacja finansowa zmuszała niektóre jst do korzystania z przychodów zwrotnych w formie kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych. Ustalono, że obniżeniu liczby podmiotów, których wynik budżetu miał charakter deficytowy, towarzyszył wzrost średniej wielkości deficytu jednostkowego. W 2001 r. średni jego poziom wzrósł do kwoty 2,3 mln zł, czyli o 26%. W gminach wynosił on średnio 1,3 mln zł, natomiast w miastach na prawach powiatu wyniósł ponad 3,1 mln zł. Deficyt jednostkowy powiatów i województw samorządowych był zbliżony do poziomowi deficytu gmin.
11. W 2001 r. zobowiązania jst w relacji do dochodów wykonanych stanowiły 15,4% i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 2,5 punktu (tj. 2,9 mld zł). Prawie w 80% zobowiązania te wynikały z zaciągniętych kredytów i pożyczek, w 14% z wyemitowanych papierów wartościowych oraz w około 6% z zobowiązań wymagalnych, w większości z tytułu dostaw towarów i usług. Wierzycielami tych zobowiązań w 98% były podmioty krajowe, a w pozostałej części podmioty zagraniczne - międzynarodowe instytucje finansowe. W zobowiązaniach wobec wierzycieli krajowych dominowały banki komercyjne (60%). Jednostki samorządu terytorialnego udzielały również poręczeń, których łączna kwota na koniec 2001 r. wyniosła 734 mln zł, w tym zobowiązania wymagalne stanowiły 7,2 mln zł (z czego 1/3 dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych). W badanym okresie wartość udzielonych poręczeń wzrosła o 163,8 mln zł, co stanowiło 22% ich łącznej kwoty. Jednocześnie w 2001 r. poręczyciele (jst) spłacili za dłużników kwotę 8,1 mln zł zobowiązań, a odzyskali 1,5 mln zł.

2.2. Wykonanie budżetów przez gminy

Zmiany przepisów prawnych mające wpływ na gospodarkę finansową gmin omówione zostały we **Wprowadzeniu do części II Sprawozdania...**

W 2001 r. nie nastąpiły istotne zmiany przepisów prawa zmieniające źródła dochodów gmin. W budżetach gmin w 2001 r. pojawiło się wprowadzenie nowe źródło dochodów - podatek od czynności cywilnoprawnych - nie mniej jednak nie wpłynęło ono na wzrost dochodów własnych gmin, ponieważ przedmiotem opodatkowania tym podatkiem są czynności cywilnoprawne, które w latach poprzednich objęte były opłatą skarbową. W stosunku do roku 2000 nie uległ zmianie zakres i przedmiot opodatkowania w pozostałych podatkach stanowiących dochód gminy. Zmianie uległy średnie ceny skupu żyta oraz sprzedaży drewna, stanowiące podstawę określenia stawek podatku rolnego i leśnego. Cena skupu żyta za pierwsze trzy kwartały wzrosła o 3,8%, natomiast cena sprzedaży drewna uległa obniżeniu o 1,4%.

Dochody gmin z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa stanowiły, podobnie jak w latach ubiegłych 27,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Jedynie dla gmin górniczych od 2001 r. podwyższono udział w podatku dochodowym od osób fizycznych do 32,6%. Środki z tytułu subwencji ogólnej z budżetu państwa przekazywane były według dotychczasowych zasad.

Podobnie jak w roku poprzednim, istotnym źródłem dochodów gmin były dotacje celowe z budżetu państwa i z funduszy celowych.

W 2001 r. w budżetach gmin po raz pierwszy wystąpiły środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi.

2.2.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Zaplanowane w kwocie 38 262 064 tys. zł dochody gmin zrealizowane zostały w wysokości 37 286 884 tys. zł, co stanowi 97,5% planu wynikającego z uchwał budżetowych.

Dochody budżetów gmin w 2001 r. (w tys. zł)

Gminy	Wykonanie 2000 r.	Rok 2001		% wykonania (4:3)	Dynamika (2000 = 100%)	
		Plan	Wykonanie		nominalna	realna
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem	34 583 801	38 262 064	37 286 884	97,5	107,8	102,3
miejskie	7 261 236	8 053 966	7 891 272	98,0	108,7	103,2
miasta Warszawy	4 880 242	5 328 860	5 097 668	95,7	104,5	99,0
miejsko-wiejskie	9 751 060	10 928 379	10 651 101	97,5	109,2	103,7
wiejskie	12 691 262	13 950 859	13 646 843	97,8	107,5	102,0

W układzie terytorialnym w poszczególnych typach gmin realizacja planowanych dochodów przebiegała na podobnym poziomie (**tabela 2.2.1.**). Największy wskaźnik wykonania planu dochodów budżetowych odnotowano w gminach miejskich 98%, zaś

najniższy w gminach miejsko-wiejskich 97,5%. Znacznie większe zróżnicowanie stopnia wykonania planu wystąpiło w przekroju terytorialnym, wahając się od 93,5% w gminach miejskich województwa świętokrzyskiego do 101,9% w gminach miejskich województwa pomorskiego.

Dynamika i struktura dochodów

Nominalne dochody budżetowe gmin były wyższe o 7,8% od zrealizowanych w 2000 roku. Po uwzględnieniu wskaźnika inflacji realny wzrost wyniósł 2,3%. Jedyne miasto Warszawa osiągnęło o 1% niższe realne dochody. W poszczególnych typach gmin dynamika wzrostu dochodów była na poziomie od 2% do 3,7%. Wystąpiło duże zróżnicowanie osiągniętych dochodów budżetowych w układzie województw (**tabela 2.2.2.**). Najwyższy realny ich wzrost zanotowano w województwie śląskim - 8,1%, natomiast gminy województwa dolnośląskiego zrealizowały dochody budżetowe o 1,5% niższe niż w 2000 roku.

Struktura uzyskanych przez gminy w 2001 r. dochodów budżetowych ukształtowała się następująco: 52,1% - dochody własne, 36,2% - subwencja ogólna, 11,7% - dotacje celowe (**tabela 2.2.3.**). W porównaniu z rokiem 2000 realne dochody własne we wszystkich typach gmin wzrosły w przedziale 1,2%-3,1%, otrzymana subwencja była wyższa o 8,7% - 13,6%, natomiast dotacje celowe były niższe o 9,8% - 10,9%. Jedyne w gminach wiejskich otrzymane dotacje były o 21,1% niższe niż w roku poprzednim. Struktura dochodów była zróżnicowana w skali kraju. Najwyższy udział **dochodów własnych** osiągnęły gminy województwa mazowieckiego - 66,8%, a najniższy 37,1% województwa podlaskiego.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wg typów gmin

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Udział w %	średni dla typu	59,1	49,5	39,9
	minimalny	28,3	16,1	13,3
	maksymalny	83,4	80,9	91,4
odsetek gmin powyżej średniej krajowej		67,8	26,0	11,6
odsetek gmin powyżej średniej dla typu		40,1	33,3	35,1

Wśród gmin miejskich 164 jednostki zrealizowały dochody własne wyższe od średnich w kraju, natomiast 97 gmin osiągnęło dochody własne wyższe od średnich w danym typie jednostek. W gminach miejsko-wiejskich ilości te wyniosły odpowiednio 150 i 192 jednostki. Tylko 185 gmin wiejskich wykonało dochody własne wyższe od średnich w kraju (52,1%), a 560 jednostek - wyższe od średnich w tym typie gmin (39,9%). Głównym źródłem dochodów własnych gmin były wpływy z podatków i opłat oraz udziały w podatku dochodowym. Stanowiły one odpowiednio 22,2% oraz 14,7% zrealizowanych dochodów ogółem. Udział podatku dochodowego w dochodach zrealizowanych przez gminy był bardzo zróżnicowany w poszczególnych województwach. Najwyższy (21,6%) zanotowano w województwie mazowieckim, a najniższy (8,3%) w województwie podlaskim.

Dochody gmin z tytułu **dotacji celowych** kształtowały się na zbliżonym poziomie dla wszystkich typów gmin. Analiza tego źródła dochodów w układzie terytorialnym pozwala zauważyć, że najwyższy udział dotacji celowych w zrealizowanych dochodach - 15,3%,

wystąpił w województwie podlaskim, natomiast w województwie śląskim dotacje celowe stanowiły tylko 8% wszystkich dochodów gmin.

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem wg typów gmin

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Udział w %	średni dla typu	11,0	12,2	11,8
	minimalny	2,5	2,6	0,4
	maksymalny	43,0	44,7	55,3
odsetek gmin powyżej średniej krajowej		43,8	57,1	52,2
odsetek gmin powyżej średniej dla typu		50,0	54,0	51,0

Udział otrzymanych dotacji celowych w dochodach ogółem w poszczególnych typach gmin był dość mocno zróżnicowany. Różnice między wartościami minimalnymi i maksymalnymi wyniosły 40%-55%. Pomimo tak znacznego zróżnicowania w każdym typie gmin około połowa z nich osiągnęła dochody z tytułu dotacji celowych wyższe od średnich w danym typie. Wśród otrzymanych dotacji celowych najwyższy udział miały dotacje celowe na zadania zlecone (7,1% dochodów ogółem), dotacje na zadania własne (2,8%), a dotacje celowe przekazane gminom na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i z jst oraz przekazane z funduszy celowych od 0,2% do 1%. Otrzymane przez gminy dotacje na własne zadania inwestycyjne stanowiły w roku 2001 zaledwie 1,2% wszystkich dochodów.

W związku z wystąpieniem w lipcu 2001 r. powodzi, gminy otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na usuwanie jej skutków. Środki te stanowiły 17,8% kwoty przekazanych dotacji na realizację zadań własnych gmin. Najwięcej środków trafiło do gmin województw: małopolskiego 33,6%, dolnośląskiego - 20,6% i świętokrzyskiego - 16,2%. Przekazane z budżetu państwa dotacje w 42,7% przeznaczone były na remonty dróg, a 21,5% przeznaczono na pomoc powodziąanom.

Udział **subwencji ogólnej** w dochodach gmin był wyraźnie zróżnicowany w poszczególnych typach gmin oraz w układzie terytorialnym. W gminach województwa podkarpackiego subwencja ogólna stanowiła średnio 49,6% dochodów ogółem gmin, podczas gdy w gminach województwa mazowieckiego odsetek ten wyniósł 22,4%.

Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem wg typów gmin

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Udział w %	średni dla typu	29,9	38,4	48,3
	minimalny	12,4	15,2	8,3
	maksymalny	60,0	68,2	74,5
odsetek gmin powyżej średniej krajowej		22,7	71,4	88,2
odsetek gmin powyżej średniej dla typu		59,1	61,5	61,5

Dochody z tytułu subwencji ogólnej wyższe od średnich w kraju osiągnęło 55 gmin miejskich, 411 gmin miejsko-wiejskich i aż 1 407 gmin wiejskich. Liczba gmin, które osiągnęły dochody wyższe od średniej w danym typie wynosiła odpowiednio: 143, 354, 981.

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W roku 2001 średni poziom dochodów budżetowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 1 371 zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 99 zł.

Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001 (w zł)

Gminy	2000	2001	Różnica 3-2	Dynamika (2000 = 100%)	
				nominalna	realna
1	2	3	4	5	6
Ogółem	1 272	1 371	99	107,8	102,3
miejskie	1 157	1 277	120	110,4	104,9
miasta Warszawy	3 024	3 167	143	104,7	99,2
miejsko-wiejskie	1 148	1 248	100	108,7	103,2
wiejskie	1 176	1 266	90	107,7	102,2

We wszystkich typach gmin poza Warszawą nastąpił realny wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca średnio o 2,3%. Najwyższe dochody na mieszkańca osiągnęły gminy województwa mazowieckiego 1 939 zł, natomiast najniższe wystąpiły w województwie świętokrzyskim 1 167 zł (**tabela 2.2.4**). Tylko 20% wszystkich gmin zrealizowało dochody na jednego mieszkańca wyższe od średnich w kraju.

Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2001 roku

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca w zł	średnie dla typu	1 277,5	1 247,9	1 266,2
	minimalne	926,4	858,9	843,0
	maksymalne	3 670,0	4 049,6	4 929,5 ¹
odsetek gmin powyżej średniej krajowej		27,3	17,9	19,8
odsetek gmin powyżej średniej dla typu		42,6	35,4	32,6

Największe różnice między wartościami najwyższymi i najniższymi wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich 3 190,7 zł oraz w gminach wiejskich 4 086,5 zł. Wśród gmin miejskich 103 jednostki zrealizowały dochody wyższe od średniej w danym typie. Liczba ta dla gmin miejsko-wiejskich wyniosła 204, a dla gmin wiejskich 520.

Dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły w 2001 r. wartość 714 zł i były wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim o 46 zł.

¹ Z wyłączeniem gminy wiejskiej Kleszczów o:

- dochodach ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca - 35 065 zł,
- dochodach własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca - 32 037 zł,
- subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca - 2 901 zł,
- dotacjach celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca - 127 zł.

W roku 2001 nastąpił niewielki wzrost dochodów własnych na mieszkańca we wszystkich typach gmin. Realny wzrost wahał się na poziomie 1,6% - 3,3%. Tylko miasto Warszawa zanotowało niższe dochody własne na mieszkańca o 1,5% w stosunku do roku 2000. Najwyższe dochody własne zrealizowały gminy województwa mazowieckiego - 1 296 zł i były one wyższe o 82% od średnich w kraju. Najniższe wystąpiły w województwie lubelskim - 432 zł i były o 39% niższe od średnich w kraju (**tabela 2.2.4.**).

Poziom i dynamika dochodów własnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001 (w zł)

Gminy	2000	2001	Różnica 3-2	Dynamika (2000 = 100%)	
				nominalna	realna
1	2	3	4	5	6
Ogółem	668	714	46	106,9	101,4
miejskie	697	755	58	108,3	102,8
miasta Warszawy	2 410	2 506	96	104,0	98,5
miejsko-wiejskie	576	617	41	107,1	101,6
wiejskie	464	505	41	108,8	103,3

Udziały gmin we wpływach z podatku dochodowego w przeliczeniu na mieszkańca tylko w województwach mazowieckim i śląskim były wyższe od średnich w kraju, natomiast województwa: lubelskie i podlaskie mają dochody z tego tytułu o około 59% niższe od średnich w kraju (**tabela 2.2.4.**). Różnice między poziomem maksymalnym i minimalnym wpływów z podatków i opłat oraz udziałów w dochodach budżetu państwa w przeliczeniu na mieszkańca we wszystkich typach gmin były wysokie. Dla gmin miejskich wyniosły odpowiednio 1 645 zł i 1 044 zł, w gminach miejsko-wiejskich wyniosły odpowiednio 2 065 zł i 784 zł, natomiast dla gmin wiejskich 2 482 zł i 783 zł.

Średnie wpływy gmin z tytułu **dotacji celowych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w 2001 r. 161 zł i były niższe od osiągniętych w roku poprzednim o 14 zł, natomiast dotacje na inwestycje pozostały na nie zmienionym poziomie.

Poziom i dynamika dotacji celowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001

Gminy	Dotacje celowe w zł				Dynamika (2000=100%)			
	ogółem		w tym na inwestycje		Wskaźniki nominalne		Wskaźniki realne	
	2000	2001	2000	2001	ogółem	inwestycyjne	ogółem	inwestycyjne
Ogółem	175	161	29	29	92,0	100,0	86,5	94,5
miejskie	144	140	18	19	97,2	105,6	91,7	100,1
miasta Warszawy	348	368	100	106	105,7	106,0	100,2	100,5
miejsko-wiejskie	161	152	22	25	94,4	113,6	88,9	108,1
wiejskie	177	150	30	27	84,7	90,0	79,2	84,5

Dotacje celowe ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymane przez gminy w 2001 r. były realnie o 13,5% niższe, a dotacje na inwestycje o 5,5% niższe niż w roku poprzednim. Najwyższe dochody z tytułu dotacji osiągnęły gminy województwa mazowieckiego - 210 zł i były one o 30% wyższe od średnich w kraju, natomiast najniższe uzyskały gminy województwa śląskiego - 104 zł i były one o 35% niższe od średnich

w kraju. Z dotacji celowych na inwestycje najczęściej na mieszkańca przypada w województwie podlaskim - 54 zł, a najmniej - 11 zł w gminach województwa łódzkiego.

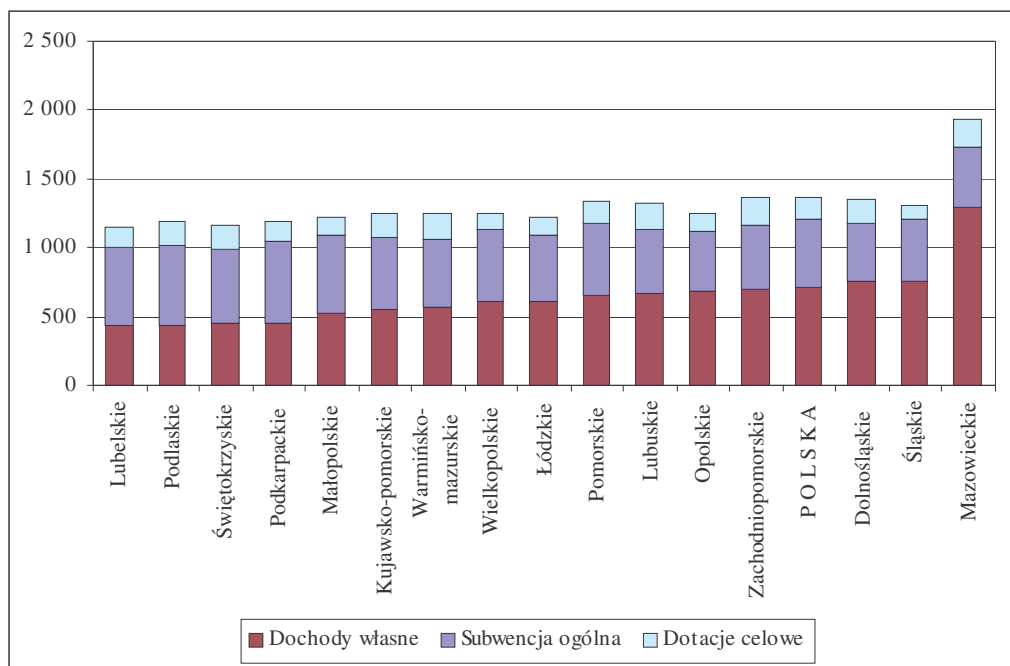
Dochody gmin z tytułu **subwencji ogólnej** w przeliczeniu na jednego mieszkańca były w 2001 r. średnio o 68 zł wyższe od ubiegłorocznych. Realnie wzrosły o 10,4%.

Poziom i dynamika subwencji ogólnej gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001 (w zł)

Gminy	2000	2001	Różnica 3-2	Dynamika (2000 = 100%)	
				nominalna	realna
1	2	3	4	5	6
Ogółem	429	497	68	115,9	110,4
miejskie	316	382	66	120,9	115,4
miasta Warszawy	266	293	27	110,2	104,7
miejsko-wiejskie	411	479	68	116,5	111,0
wiejskie	534	611	77	114,4	108,9

Najwyższe wpływy z tytułu subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wysokości 594 zł osiągnęły gminy województwa podkarpackiego i były one o 20% wyższe od średnich w kraju. Najniższy poziom (424 zł) zrealizowały gminy województwa dolnośląskiego; był on o 15% niższy od średnich w kraju. Co druga gmina w kraju zrealizowała dochody wyższe od wartości średniej (497 zł).

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 r. (w zł)



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

Gminy korzystają z ustawowych uprawnień do podejmowania uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych. W 2001 r. gminy wiejskie osiągnęły z tego powodu niższe o 8,4% dochody własne. W gminach miejsko-wiejskich odsetek ten wyniósł 6,3%.

Wydając decyzje w sprawie odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków gminy zrezygnowały z 2,4% dochodów własnych. Najwięcej straciły gminy miejsko-wiejskie 3,3% dochodów.

Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień w 2001 roku

Gminy	Skutki łącznie w tys. zł	z tego		Relacje skutków do dochodów własnych w %					
		obniżenie górnych stawek	udzielone ulgi, itd.	łącznie		obniżenie stawek		udzielone ulgi	
				2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ogółem	1 391 500	929 921	461 579	6,1	7,2	4,0	4,8	2,1	2,4
miejskie	254 047	135 981	118 066	5,3	5,4	2,6	2,9	2,7	2,5
miasta Warszawy	13 355	4 827	8 528	0,4	0,3	0,1	0,1	0,3	0,2
miejsko-wiejskie	506 946	331 819	175 128	8,0	9,6	5,3	6,3	2,7	3,3
wiejskie	617 152	457 294	159 858	9,4	11,3	6,9	8,4	2,5	2,9

Zróznicowanie, jakie występuje w zależności od typu gminy, utrzymuje się na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym, co świadczy o tym, że gminy bardzo ostrożnie podchodzą do obniżania górnych stawek podatkowych oraz udzielania ulg, odroczeń, umorzeń, itp. Należy jednakże zauważyć, że w gminach wiejskich nastąpił w 2001 r. znaczący wzrost (o 1,9 punktu procentowego) relacji skutków obniżenia maksymalnych stawek podatków i udzielonych ulg do dochodów własnych. Na powyższą relację miały wpływ głównie obniżenia górnych stawek w podatku rolnym oraz w podatku od nieruchomości.

2.2.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Zaplanowane w kwocie 41 310 693 tys. zł wydatki budżetowe gmin zrealizowane zostały w wysokości 38 567 971 tys. zł, co stanowi 93,4%. We wszystkich typach gmin, za wyjątkiem gmin miasta Warszawy, realizacja planu wydatków była na podobnym poziomie. W gminach miasta Warszawy wykonano zaledwie 89,0% planowanych wydatków. Zaistniała więc sytuacja analogiczna do 2000 roku. W gminach poszczególnych województw stopień realizacji planu wydatków był zróżnicowany: od 90,8% w gminach województwa mazowieckiego do 96% w gminach województwa pomorskiego (**tabela 2.2.1.**).

Wydatki budżetowe ogółem według typów gmin w latach 2000 i 2001

Gminy	2000 wykonanie w tys. zł	2001		% wykonania (4:3)	Dynamika (2000 = 100%)	
		plan w tys. zł	wykonanie w tys. zł		nominalna	realna
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem	36 210 759	41 310 693	38 567 971	93,4	106,5	101,0
miejskie	7 669 143	8 531 584	8 073 431	94,6	105,3	99,8
miasta Warszawy	5 269 320	6 315 243	5 621 933	89,0	106,7	101,2
miejsko-wiejskie	10 190 695	11 631 084	10 964 742	94,3	107,6	102,1
wiejskie	13 081 602	14 832 782	13 907 865	93,8	106,3	100,8

Wydatki majątkowe gmin zostały wykonane w 84,7%, a więc o 3,7 punktu procentowego mniej niż w 2000 roku.

Realizacja planu **wydatków bieżących** na poziomie 95,7% była o 0,5 punktu procentowego niższa w porównaniu z rokiem ubiegłym. Spadek stopnia wykonania planu nastąpił w zakresie każdego z rodzajów wydatków bieżących.

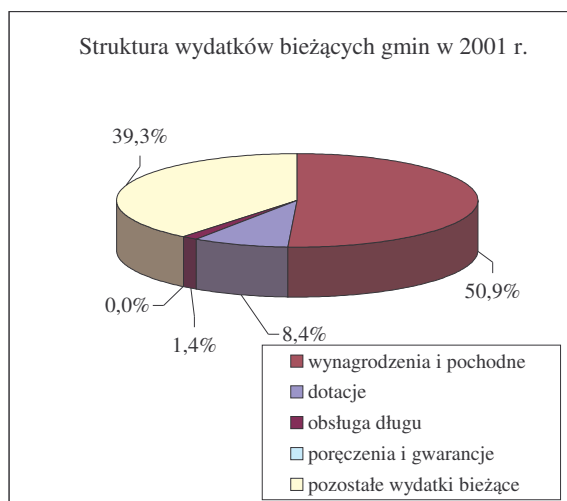
Poziom i dynamika wydatków gmin w latach 2000 i 2001

Rodzaj wydatków	2000			2001			Dynamika wykonania (2000 = 100%)	
	plan w tys. zł	wykonanie w tys. zł	% wyk. planu	plan w tys. zł	wykonanie w tys. zł	% wyk. planu	nominalna	realna
Wydatki ogółem, z tego:	38 327 928	36 210 759	94,5	41 310 693	38 567 971	93,4	106,5	101,0
- wydatki majątkowe	8 530 391	7 543 899	88,4	8 820 207	7 467 945	84,7	99,0	93,5
- w tym: wydatki na inwestycje	8 430 934	7 453 580	88,4	8 705 026	7 363 244	84,6	98,8	93,3
- wydatki bieżące, z tego:	29 797 538	28 666 860	96,2	32 490 486	31 100 025	95,7	108,5	103,0
- wydatki na wynagrodzenia	12 567 413	12 408 111	98,7	13 315 123	13 082 551	98,3	105,4	99,9
- w tym: wynagrodzenia osobowe	11 703 138	11 555 460	98,7	12 314 489	12 096 506	98,2	104,7	99,2
- pochodne od wynagrodzeń	2 623 053	2 544 178	97,0	2 858 931	2 755 550	96,4	108,3	102,8
- dotacje	2 030 386	1 989 273	98,0	2 694 466	2 617 660	97,1	131,6	126,1
- wydatki na obsługę długu	288 649	268 337	93,0	493 855	419 132	84,9	156,2	150,7
- z tytułu udzielania poręczeń	18 576	6 773	36,5	18 941	5 056	26,7	74,6	69,1
- pozostałe wydatki	12 269 460	11 450 188	93,3	13 109 170	12 220 076	93,2	106,7	101,2

Dynamika i struktura wydatków

Tempo wzrostu wydatków w 2001 r. wyniosło 6,5% i było niższe niż w roku ubiegłym o 3,8 punktu. Realnie wydatki gmin wzrosły tylko o 1%, zaś w gminach miejskich były nawet niższe o 0,2 punktu procentowego od zrealizowanych w roku ubiegłym.

Nominalnie w gminach wszystkich województw nastąpił wzrost wydatków budżetowych. Realnie w gminach województw: dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego nastąpił spadek wykonanych wydatków - odpowiednio o 3,8%, 3,4%, 0,6% (**tabela 2.2.2.**).



W porównaniu z 2000 rokiem nastąpiły niekorzystne zmiany w strukturze wydatków budżetowych gmin. Udział wydatków związanych z funkcjonowaniem jednostek i wykonywaniem zadań bieżących w wydatkach ogółem wzrósł z 79,2 do 80,6%. Tym samym udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem gmin spadł z 20,8% do 19,4%, w tym inwestycyjnych z 20,6% do 19,1%.

Struktura wydatków ogółem gmin w latach 2000 i 2001 (w %)

Gminy	Struktura w %								
	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące ogółem		w tym na wynagrodzenia i pochodne		Wydatki majątkowe ogółem		w tym inwestycyjne	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ogółem, z tego:	100	79,2	80,6	41,3	41,1	20,8	19,4	20,6	19,1
miejskie	100	81,1	83,2	40,2	40,7	18,9	16,8	18,1	15,9
miasta Warszawy	100	68,1	71,1	21,9	22,3	31,9	28,9	31,8	28,6
miejsko-wiejskie	100	81,7	82,6	44,0	43,7	18,3	17,4	18,1	17,2
wiejskie	100	80,5	81,4	47,6	46,7	19,5	18,6	19,5	18,5

We wszystkich typach gmin nastąpił wzrost udziału wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem. Najwyższy wskaźnik odnotowano w gminach miejskich 83,2% (tabela 2.2.3.).

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2000 i 2001 (w %)

Gminy	Struktura w %								
	Wydatki bieżące ogółem	wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		pozostałe	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ogółem, z tego:	100	52,2	50,9	6,9	8,4	0,9	1,4	40,0	39,3
miejskie	100	49,5	48,9	9,8	10,5	1,2	1,9	39,5	38,7
miasta Warszawy	100	32,3	31,3	14,6	20,3	1,0	1,3	52,1	47,1
miejsko-wiejskie	100	53,9	53,0	6,5	7,0	1,0	1,5	38,6	38,5
wiejskie	100	59,1	57,4	3,0	4,1	0,7	1,0	37,2	37,5

Nieco ponad połowa **wydatków bieżących** gmin przeznaczona była na wypłatę wynagrodzeń i ich pochodnych (57,4% w gminach wiejskich, 53,0% w gminach miejsko-wiejskich, 48,9% w gminach miejskich, 31,3% w gminach miasta Warszawy). Kwoty wydatków na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 5,9% w stosunku do poprzedniego roku (realnie o 0,3%).

Wyższą dynamikę osiągnęły wydatki gmin w formie dotacji z budżetu przekazywanych własnym jednostkom organizacyjnym i podmiotom realizującym zadania gmin. Wzrosły one o 31,6%. Największy wzrost zanotowano w gminach miasta Warszawy o 55,1%, w gminach wiejskich wydatkowano na dotacje o 45,3% więcej niż w roku ubiegłym, w gminach miejsko-wiejskich o 18,9%, a w gminach miejskich o 15,5%. Dotacje stanowiły 8,4% wydatków bieżących gmin (6,9% w 2000 r.).

Dotacje dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych (m. in. dla stowarzyszeń, szkół niepublicznych, fundacji), stanowiły 1,1% wydatków bieżących gmin

ogółem. W gminach miasta Warszawy wskaźnik ten wyniósł 2,1%, w gminach miejskich 1,7%, w gminach miejsko-wiejskich 0,9%, w gminach wiejskich 0,7%.

Wydatki gmin związane z **obsługą długu** wzrosły o 56,2% w stosunku do poprzedniego roku i stanowiły 1,4% wydatków bieżących gmin. Wiąże się to m. in. z kosztami obsługi pożyczek i kredytów zaciągniętych na realizację wydatków znowelizowanej Karty Nauczyciela. Wydatki gmin z tytułu **udzielenia poręczeń i gwarancji** wyniosły 5 055 tys. zł i w skali kraju były znikome (0,01% wydatków ogółem gmin).

Mimo wzrostu o 6,5% wydatków budżetowych ogółem wydatki majątkowe zmalały o 1% w stosunku do poprzedniego roku - realnie zmalały o 6,5% (**tabela 2.2.2.**).

W **wydatkach majątkowych** przeważającą część stanowią wydatki inwestycyjne (98,6%). Gminy planowały w 2001 r. o 16,8% większe niż wykonane w roku poprzednim wydatki inwestycyjne. Niska realizacja planu w tym zakresie (84,6%) przyczyniła się do spadku wielkości wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2001 r. w stosunku do poprzedniego roku o 1,2% (realnie o 6,7%). **Wydatki inwestycyjne** zostały ograniczone w gminach miejskich (spadek o 6,6%), a także w gminach miasta Warszawy (o 3,8%). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich nominalnie nastąpił niewielki wzrost tych wydatków (odpowiednio o 2,5% i 1,3%), ale realnie wydatki te również zmalały (odpowiednio o 3% i 4,2%). Największy spadek nastąpił w gminach województwa zachodniopomorskiego - o 19,6% (w gminach miejskich o 40,1%) oraz dolnośląskiego - o 15,3% (w gminach miejskich o 32,2%).

W ostatnich latach systematycznie malał udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin. W 2001 r. tendencja spadkowa została utrzymana - udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmalał z 20,6% w 2000 r. do 19,1% w 2001 r. (o 1,5 punktu procentowego). Największy spadek nastąpił w gminach województwa zachodniopomorskiego (o 4,1 punktu) oraz w gminach województwa dolnośląskiego (o 3,7 punktu procentowego)² (**tabela 2.2.3.**).

Istnieją gminy (6), które w 2001 r. przeznaczyły ze swojego budżetu więcej środków na realizację zadań inwestycyjnych niż bieżących (maksimum 63,3% wydatków ogółem). Malejący udział wydatków inwestycyjnych niewątpliwie wskazuje na pogarszającą się sytuację finansową gmin.

Wydatki na zadania własne, zlecone i realizowane na podstawie porozumień

Wydatki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminom wyniosły 2 635 262 tys. zł i stanowiły 6,8% wydatków gmin.

Nieco ponad 1% wydatków ogółem stanowiły wydatki na zadania realizowane na podstawie porozumień:

- z organami administracji rządowej w kwocie 67 387 tys. zł,
- między jednostkami samorządu terytorialnego w kwocie 364 839 tys. zł.

Największą część wydatków, tj. 92,1% gminy przeznaczały na realizację zadań własnych. Około 4% tych wydatków (1 301 922 tys. zł) zrealizowano ze środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa i z funduszy celowych.

² W gminach dwóch województw: podlaskiego i śląskiego nastąpił wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, odpowiednio o 1,5 oraz o 0,8 punktu procentowego.

W 2001 r. otrzymane przez gminy środki w kwocie 184 355 tys. zł (w tym w większości w formie dotacji celowych) na usuwanie skutków klęsk żywiołowych pozwoliły sfinansować 52,7% wydatków na ten cel. Wydatki te wyniosły 239 971 tys. zł i stanowiły 0,6% wydatków budżetowych ogółem (gminy województw świętokrzyskiego i małopolskiego przeznaczyły na ten cel 3% wydatków budżetowych ogółem, gminy województwa dolnośląskiego 1,7%, podkarpackiego 1,1%). Największą kwotę pochłonęło usuwanie skutków klęsk żywiołowych w następujących działach: transport i łączność (42,7% tych wydatków), pomoc społeczna (16,1%) oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska (15,2%).

Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Największą część wydatków budżetowych ogółem gminy przeznaczają na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą - 42,6%³, na administrację publiczną - 12,1%, transport i łączność - 11,0%⁴ oraz opiekę społeczną - 10,7%.

W strukturze wydatków inwestycyjnych gmin ogółem największe środki angażowane były na zadania realizowane w transporcie i łączności (27,5% wydatków na inwestycje), na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (24,7%), oświatę i wychowanie (23,3%), rolnictwo i łowiectwo (9,3%) oraz na gospodarkę mieszkaniową (4,2%).

Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej gmin według typów w 2001 roku

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem w %					Struktura wydatków inwestycyjnych w %				
	gminy					gminy				
	ogółem	miejskie	miasta Warszawy	miejsko- wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miasta Warszawy	miejsko- wiejskie	wiejskie
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Oświata i wychowanie	42,6	39,8	20,1	46,3	50,4	23,3	14,2	5,3	28,1	35,5
Administracja publiczna	12,1	11,4	8,3	12,0	14,1	1,6	2,1	1,6	1,4	1,6
Transport i łączność	11,0	6,5	44,3	4,4	5,2	27,5	20,2	73,9	12,0	13,6
Opieka społeczna	10,7	14,0	4,6	12,5	9,8	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1
Gosp. komun. i ochrona środowiska	8,6	11,1	4,7	10,4	7,4	24,7	35,9	7,4	36,0	21,7
Gospodarka mieszkaniowa	2,9	4,7	5,6	2,4	1,2	4,2	9,7	4,1	4,2	1,4
Rolnictwo i łowiectwo	2,1	0,1	0,0	1,8	4,3	9,3	0,3	0,0	9,0	20,0
Kultura fizyczna i sport	1,8	3,2	1,4	2,0	0,9	3,7	8,3	2,4	4,4	1,8
Pozostałe	8,3	9,1	11,0	8,2	6,9	5,4	9,0	5,2	4,7	4,3

Wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2001 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 1 418 zł⁵ i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 86 zł (tabela

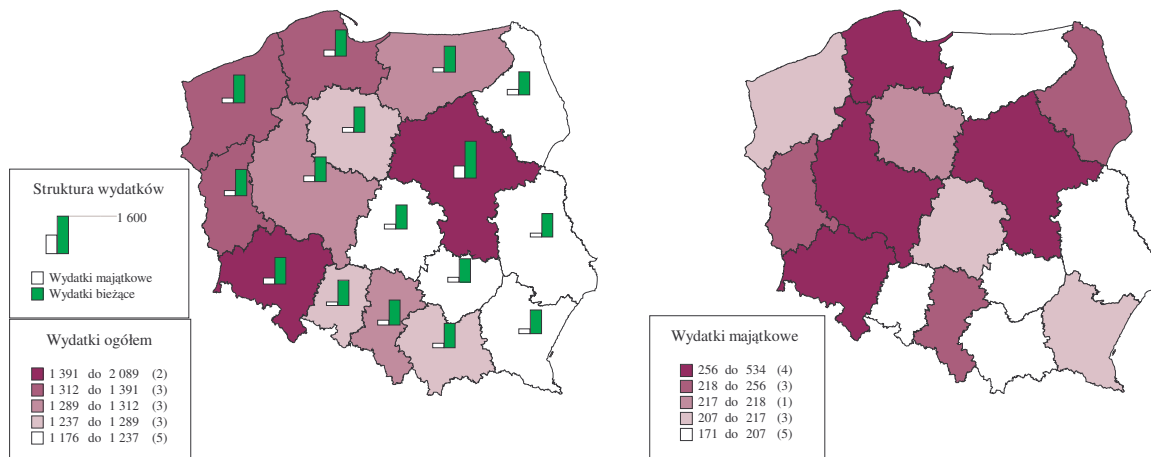
³ W kilku województwach (lubelskim, podkarpackim, małopolskim) nieco ponad 50%.

⁴ Na tak wysoki wskaźnik udziału wydatków w dziale transport i łączność w wydatkach ogółem gmin miał wpływ wyjątkowo wysoki 28-procentowy udział tych wydatków w gminach województwa mazowieckiego; w pozostałych województwach gminy ogółem przeznaczały od 2,8% do 7,3% wydatków z budżetu na ten dział.

⁵ Poniżej tej średniej wydatkowało 80,1% wszystkich gmin w Polsce.

2.2.5.). Poza gminami miasta Warszawy (3 492 zł) w poszczególnych typach gmin przeciętnie wydatki te kształtowały się na poziomie: 1 307 zł w gminach miejskich, 1 285 zł w gminach miejsko-wiejskich, 1 290 zł w gminach wiejskich.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku (w zł)



W układzie terytorialnym występuje duże zróżnicowanie wydatków budżetowych. Największe wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponosiły gminy następujących województw: mazowieckiego 2 088 zł, dolnośląskiego 1 393 zł, zachodniopomorskiego 1 391 zł, pomorskiego 1 374 zł i lubuskiego 1 339 zł. Gminy pozostałych województw wydały od 1 177 zł lubelskie, do 1 312 zł wielkopolskie.

W porównaniu do 2000 r. zmalał o 1 punkt procentowy odsetek gmin, które zrealizowały wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyższe od średniej w kraju.

Odsetek gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, które na wydatki budżetowe ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczyły więcej środków niż przeciętnie w kraju wynosi odpowiednio: 29,3%, 18,6%, 19,6%.

Wydatki bieżące stanowiły podstawową część wydatków i osiągnęły wysokość 1 143 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wzrosły o 88 zł w stosunku do 2000 roku. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 32 zł i wyniosły 582 zł. Największy wzrost zanotowano w gminach miasta Warszawy o 62 zł, w gminach miejskich o 41 zł.

Wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca związane z realizacją zadań inwestycyjnych wyniosły średnio 271 zł⁶ i zmalały w stosunku do poprzedniego roku o 3 zł. Wydatki gmin miasta Warszawy były 3,7-krotnie większe od średniej i wyniosły 1 000 zł (spadek o 37 zł w stosunku do 2000 r.), natomiast gminy miejskie wydały średnio 208 zł⁷ (spadek o 14 zł), gminy miejsko-wiejskie 221 zł (wzrost o 4 zł), a gminy wiejskie 239 zł (wzrost o 3 zł).

Odsetek gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, które na wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczyły więcej środków niż przeciętnie w kraju wynosi odpowiednio: 25,2%, 27,4%, 27,8%.

⁶ Poniżej tej średniej wydatkowało na zadania inwestycyjne 72,9% wszystkich gmin w Polsce.

⁷ Ze względu na systematyczny spadek wydatków inwestycyjnych w gminach miejskich, w 2001 r. wydały one najmniej na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca spośród wszystkich typów gmin.

Największe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zrealizowały gminy województw: mazowieckiego - 529 zł, dolnośląskiego - 260 zł i pomorskiego - 256 zł; najmniejsze - gminy województw: opolskiego - 166 zł, lubelskiego - 176 zł, warmińsko-mazurskiego - 200 zł, małopolskiego - 205 zł.

2.2.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania gmin

Wynik budżetu jest to różnica między dochodami i wydatkami. Jeżeli jest liczbą dodatnią stanowi nadwyżkę, a jeżeli liczbą ujemną - deficyt budżetu. W uchwałach budżetowych gminy wskazują źródła pokrycia deficytu budżetowego (przychody gmin) oraz przeznaczenie nadwyżki budżetowej (rozchody gmin).

W 2001 r. w każdym typie gmin wszystkich województw zaplanowano *per saldo* deficyt w kwocie 3 048 628 tys. zł, który stanowił 8% planowanych dochodów. Przy realizacji dochodów na poziomie średnim 98% i niskiej realizacji wydatków na poziomie 93%, deficyt na koniec roku wyniósł 1 281 086 tys. zł i stanowił 3,4% w relacji do dochodów. Z tabeli 2.2.1. wynika, że część gmin osiągnęła *per saldo* nadwyżkę budżetową, a nie deficyt jak planowała.

Wyniki budżetów gmin w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000		2001	
	Liczba gmin	Kwota w tys. zł	Liczba gmin	Kwota w tys. zł
Wynik budżetu (+/-)	2 425	-1 629 958	2 425	-1 281 086
nadwyżka (+)	731	300 921	1 010	616 696
deficyt (-)	1 694	-1 927 880	1 415	-1 897 782
udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%)	69,8	x	58,3	x

W 2001 r. można zauważyć spadek liczby gmin z deficytem budżetowym o 16,5% i kwoty deficytu o 1,6% w stosunku do roku ubiegłego. Liczba gmin z nadwyżką budżetową wzrosła o 32,2%, a kwota nadwyżki o 104,9% w stosunku do roku poprzedniego.

Wyniki budżetów gmin i ich struktura w 2001 roku

Gminy	Nadwyżka				Deficyt			
	Liczba gmin	Struktura %	Kwota tys. zł	Struktura %	Liczba gmin	Struktura %	Kwota tys. zł	Struktura %
Ogółem	1 010	100	616 696	100	1 415	100	1 897 782	100
miejskie	98	9,7	128 361	20,8	144	10,2	310 520	16,4
miasta Warszawy	6	0,6	49 271	8,0	6	0,4	573 536	30,2
miejsko-wiejskie	205	20,3	142 141	23,1	371	26,2	455 782	24,0
wiejskie	701	69,4	296 923	48,1	894	63,2	557 945	29,4

Nadwyżkę i deficyt osiągnęła największa liczba gmin wiejskich. Zupełnie inny był rozkład w strukturze kwotowej osiągniętych wyników. Prawie połowa zrealizowanej nadwyżki była udziałem gmin wiejskich (69,4% ogółu gmin z nadwyżką). Aż 30,2% kwoty deficytu osiągnęły gminy miasta Warszawy, które stanowiły zaledwie 0,4% gmin z deficy-

tem. Natomiast gminy wiejskie, które w strukturze tych gmin stanowiły 63,2%, osiągnęły deficyt zaledwie na poziomie 29,4% deficytu wszystkich gmin na koniec 2001 roku.

Struktura przychodów i rozchodów w poszczególnych typach gmin w 2001 roku (%)

Wyszczególnienie	Gminy				
	ogółem	miejskie	miasta Warszawy	miejsko- wiejskie	wiejskie
Przychody w tym:					
- kredyty i pożyczki	59,6	55,2	63,3	65,1	55,7
- nadwyżka z lat ubiegłych	15,4	8,3	11,7	7,3	27,8
- obligacje samorządowe	5,7	14,7	0,0	8,5	2,0
- wolne środki ⁸	17,6	19,9	19,9	18,3	14,4
Rozchody w tym:					
- spłaty kredytów i pożyczek	77,6	92,3	100,0	89,2	58,4
- pożyczki udzielone	2,2	2,4	0,0	3,1	1,9
- lokaty w bankach	17,8	1,1	0,0	3,5	39,0
- wykup obligacji samorządowych	1,6	2,9	0,0	2,9	0,3

Struktura **przychodów** w poszczególnych typach gmin pokazuje, że kredyty i pożyczki stanowiły dominujące źródło przychodów i oscylowały między 55,2% w gminach miejskich i 65,1% w gminach wiejskich. W gminach miasta Warszawy kredyty i pożyczki stanowiły 63,3% przychodów i ich udział w stosunku do roku ubiegłego wzrósł o 27 punktów procentowych. W pozostałych typach gmin nadwyżka z lat ubiegłych była dopiero trzecim źródłem finansowania deficytu budżetowego. Gminy wskazały wolne środki jako drugie największe źródło przychodów. W poprzednich latach coraz mniej gmin uzyskiwało nadwyżki budżetowe na koniec roku i swoje budżety zasilają kredytami i pożyczkami. Kwoty, które pozostały z niewykorzystanych do końca roku kredytów i pożyczek ponownie wchodzi do budżetu w przychodach jako wolne środki.

Obligacje samorządowe nadal stanowiły znikomą część przychodów - 5,7%. Jedynie gminy miejskie widziały w obligacjach dodatkowe źródło finansowania (14,7% przychodów).

W gminach miasta Warszawy - 100% i w gminach miejskich - 92,3% rozchodów stanowiły spłaty kredytów i pożyczek. W gminach wiejskich na ten cel przeznaczono 58,4% rozchodów, przy czym bardzo wysoki był udział lokat, prawie 40%.

Gminy chcąc realizować swoje zadania muszą bardzo często korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania, jakimi są kredyty i pożyczki. Wysoki udział tych źródeł w przychodach gmin świadczy o zaciąganiu zobowiązań finansowych z tego tytułu. Ustawa o finansach publicznych w art. 114 określa górną granicę takiego zadłużenia na poziomie 60% w relacji do dochodów. W skali kraju zadłużenie dla gmin wyniosło średnio 16,8%, najniższe było w gminach wiejskich - 13,6%, a najwyższe w gminach miejskich - 21,4%. W ponad 46% gmin zadłużenie nie przekroczyło 10%, w 25,3% gmin zadłużenie to mieściło się między 10 a 20%. Aż 158 gmin (6,6% wszystkich gmin) przekroczyło granicę 40% zadłużenia.

⁸ Zgodnie z art. 112 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wolne środki to nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W 21 gminach zadłużenie w stosunku do dochodów było wyższe niż 60%. Przyczyną takiej sytuacji były m. in:

- zobowiązania zaciągane przez gminy przed wejściem w życie przepisów ustawy o finansach publicznych,
- realizacja zadań inwestycyjnych, na które gminy nie otrzymały planowanych dotacji,
- niski stopień realizacji dochodów własnych,
- zobowiązania wymagalne jednostek organizacyjnych.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych

Wyszczególnienie	Stan zobowiązań na 31.12.2000 r.		Stan zobowiązań na 31.12.2001 r.						
			Gminy ogółem			Struktura w %			
	kwota w tys. zł	struktura w %	kwota w tys. zł	struktura w %	dynamika w % 2000=100	gminy miejskie	gminy miasta W-wy	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
Zobowiązania ogółem, z tego:	5 132 606	100,0	6 251 923	100,0	121,7	100,0	100,0	100,0	100,0
1) emisja papierów wartościowych	271 293	5,3	459 958	7,3	169,5	14,8	0,0	8,6	2,2
2) kredyty i pożyczki	4 279 173	83,4	5 307 109	84,9	124,0	76,3	98,5	82,4	90,2
3) przyjęte depozyty	130 214	2,5	41 388	0,7	31,8	0,8	0,7	0,6	0,5
4) zobowiązania wymagalne	451 926	8,8	443 468	7,1	98,2	8,1	0,8	8,4	7,1
a) jednostek budżetowych w tym z tytułu	377 786	7,4	439 657	7,0	97,3	8,1	0,8	8,4	7,1
- dostaw towarów i usług	282 581	5,5	318 283	5,1	112,6	6,0	0,6	5,8	5,3
b) udzielonych poręczeń i gwarancji	74 140	1,4	3811	0,1	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wzrosły o 24% w stosunku do roku ubiegłego, natomiast nastąpił spadek o 1,8% zobowiązań wymagalnych, w tym głównie z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Kwota zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w 2001 r. wzrosła o 69,5%, co spowodowało wzrost udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań o 2 punkty procentowe.

W relacji do wykonanych w 2001 r. dochodów najbardziej zadłużone były gminy województw: dolnośląskiego - 23,3%, zachodniopomorskiego - 22,1% i wielkopolskiego - 20,2%, a najmniej gminy województw: lubelskiego - 12,1%, śląskiego - 12,7% i lubuskiego - 12,9% (**tabela 2.2.7.**).

Na koniec 2001 r. gminy wykazały należności w kwocie 2 547 903 zł, co stanowi 6,8% wykonanych dochodów. Aż 98,4% to należności wymagalne z tytułu podatków i opłat, pozostałe należności dotyczą udzielonych pożyczek.

2.2.4. Podsumowanie

1. Dochody budżetowe gmin w 2001 r. zostały zrealizowane w kwocie 37 286 884 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu. Natomiast plan wydatków wykonano w 93,4%, tj. w wysokości 38 567 971 tys. zł. W stosunku do 2000 r. realny wzrost dochodów wyniósł 2,5 punktu procentowego zaś wydatków 1 punkt procentowy.
2. W strukturze dochodów budżetowych dochody własne stanowiły 52,1%, subwencja ogólna 36,2% i dotacje celowe 11,7%. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił spadek

o 2 punkty procentowe udziału dotacji celowych w dochodach ogółem, natomiast udział subwencji ogólnej wzrósł o 2,5 punktu.

- 3. W strukturze wydatków budżetowych wydatki bieżące stanowiły 80,6% (w 2000 r. 79,2%), a wydatki majątkowe 19,4% (20,8% w 2000 r.). Od 1999 r. obserwujemy w gminach realny spadek wydatków inwestycyjnych. W czterech gminach nie planowano w 2001 r. żadnych wydatków inwestycyjnych, natomiast prawie połowa gmin wydatkowała na inwestycje nie więcej niż 15% ogółu poniesionych wydatków. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych wyniósł 63,3% (odnotowano go w jednej z gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego).*
- 4. Otrzymana z budżetu państwa subwencja ogólna pozwoliła zrealizować 35% wydatków gmin (w roku 2000 - 33,7%). Środki przekazane gminom w formie dotacji sfinansowały 11,3% ogółu wydatków (w 2000 r. 10%). Dotacje na zadania inwestycyjne pokryły 10,8% wydatków inwestycyjnych gmin (17,7% w 2000 r.).*
- 5. Dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w gminach średnio 1 371 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 99 zł. Najmniejszy i największy dochód per capita wystąpił w gminach wiejskich - odpowiednio 843 zł i 4 929 zł. Z kolei wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły poziom 275 zł - najwyższe zrealizowano na poziomie 2 299 zł w jednej z gmin wiejskich.*
- 6. Najwyższe wydatki ogółem gminy poniosły przy realizacji zadań z zakresu: oświaty i wychowania (42,6% wydatków ogółem), administracji publicznej (12,1%), transportu i łączności (11%), opieki społecznej (10,7%) oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (8,6%). Najwyższe nakłady na wydatki majątkowe zrealizowały gminy w działach: transport i łączność (27,2%), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (24,9%) oraz oświata i wychowanie (23%).*
- 7. W roku 2001 gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 3 048 628 tys. zł, co stanowiło 8,2% dochodów. Realizacja budżetów pozwoliła zamknąć rok deficytem w kwocie 1 281 086 tys. zł, stanowiącym 3,4% wykonanych dochodów. Nadal głównym źródłem sfinansowania deficytu były kredyty i pożyczki - 59,6% (w 2000 r. 56,7%). Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł odpowiednio: 15,4% oraz 17,6% (w 2000 roku: 23,2% i 15%).*
- 8. Prawie połowę gmin (1 120) charakteryzuje niski (poniżej 10%) stopień zadłużenia w stosunku do wykonanych dochodów. Określony w ustawie o finansach publicznych dopuszczalny poziom zadłużenia (60%) został przekroczony w 21 jednostkach, natomiast w kolejnych 137 przekroczono granicę 40%.*

2.3. Wykonanie budżetów przez powiaty

Do końca roku 2001 powiaty funkcjonowały w niezmiennionej liczbie (308)¹. Realizując zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (jako zadania własne, zlecone i na podstawie porozumień) powiaty, w odróżnieniu od gmin, nie dysponują tak bogatym wachlarzem dochodów pomimo, iż z roku na rok realizują coraz więcej zadań.

Rok 2001 przyniósł kolejne zmiany w zakresie nałożonych na samorządy powiatowe zadań. Zmiany te weszły w życie bądź to od początku roku budżetowego, bądź w jego trakcie. Z tej też przyczyny ocena wpływu wprowadzonych zmian na funkcjonowanie samorządów powiatowych będzie możliwa, w większości przypadków, dopiero w dłuższej perspektywie czasu. Wystąpiły również modyfikacje mające widoczny wpływ na strukturę budżetów powiatów; w szczególności można wskazać przekazywanie od początku roku 2001 środków z budżetu państwa na składki na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych nie pobierających zasiłku w formie dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej, a nie jak dotychczas w formie dotacji celowej na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

Zadania powiatów są finansowane z dochodów określonych w art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 8-10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001. Rodzaj i charakter dochodów budżetów powiatowych nie uległ zmianom, poza wcześniej wymienionymi, w stosunku do 2000 roku.

2.3.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Rok 2001 w porównaniu z rokiem 2000 pod względem wykonania przez powiaty dochodów budżetowych ogółem różnił się w niewielkim stopniu. Odnotowana różnica o 0,3 punktu procentowego pomiędzy wykonanymi dochodami ogółem w obu latach przy wielkości wskaźnika ponad 99%, świadczy o pełnej realizacji strony dochodowej planu budżetowego. W przypadku powiatów dochody nie są zbyt zróżnicowane i stopień ich realizacji zależy głównie od dopływu środków będących w gestii państwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że kwotowo wielkość wygenerowanych dochodów budżetowych powiatów wzrosła o 1 486 399 tys. zł w stosunku do roku 2000 i osiągnęła poziom 14 041 104 tys. zł.

W układzie województw poziom wykonania dochodów ogółem mieścił się w przedziale od 97,7% do 99,8% (**tabela 2.3.1.**). Najniższe wykonanie dochodów ogółem odnotowano w powiatach województwa pomorskiego, a najwyższe w powiatach województwa opolskiego. Zarazem tylko w 5 województwach powiaty zamknęły rok budżetowy wykonaniem planu dochodów na poziomie niższym niż 99%.

Jedynie w przypadku dochodów własnych nastąpiła zmiana relacji wykonania w stosunku do planu. W 2000 r. dochody własne wykonano w 103,2%, co może świadczyć o niedoszacowaniu możliwości generowania dochodów budżetowych powiatów lub o niezmiennianiu planu w ciągu roku budżetowego. Natomiast w roku 2001 dochody te zrealizowano na prawie stuprocentowym poziomie, tj. 99,8%, co można uznać za wynik

¹ Z dniem 1 stycznia 2002 r. utworzono 7 nowych powiatów - 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.).

zadowalający biorąc pod uwagę ogólną sytuację gospodarczą kraju. Jednocześnie pozwala to na stwierdzenie, że samorządy powiatowe wykazały się zarówno większą trafnością przy szacowaniu wielkości dochodów jak i większą skutecznością przy samej realizacji zaplanowanych dochodów.

Dotacje celowe, a więc dochody ściśle oznaczone co do sposobu wykorzystania, zostały wykonane na tym samym poziomie: zarówno w roku 2000 jak i 2001 stopień ich realizacji wyniósł 97,9%. Różnica pomiędzy planem a wykonaniem oznacza, iż część dotacji nie została przekazana z budżetu państwa lub została do niego zwrócona ze względu na niewykorzystanie środków w ubiegłym roku budżetowym.

Dochody budżetowe powiatów w latach 2000 i 2001

Rodzaj dochodów	2000	2001					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (4 : 3)	Dynamika (w %)	Udział w ogólnej kwocie dochodów (w %)	Struktura podstawo- wych grup dochodów (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, z tego:	12 554 705	14 175 155	14 041 104	99,1	111,8	100,0	x
1. dochody własne, w tym:	992 380	1 212 930	1 210 734	99,8	122,0	8,6	100,0
- udział w podatku dochodowym	179 655	199 232	181 213	91,0	100,9	1,3	15,0
- dochody z majątku	338 459	165 046	162 803	98,6	48,1	1,2	13,4
- pozostałe dochody	474 266	848 652	866 718	102,1	182,7	6,1	71,6
2. dotacje celowe, w tym:	5 573 785	6 459 845	6 326 497	97,9	113,5	45,1	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	3 071 762	3 967 131	3 932 747	99,1	128	28,1	62,2
- inwestycyjne	42 633	38 104	34 664	91,0	81,3	0,2	0,6
- na zadania własne, w tym:	1 982 365	2 336 273	2 249 448	96,3	113,5	16,0	35,5
- inwestycyjne	449 420	565 920	501 697	88,7	111,6	3,6	0,8
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	432 426	10 048	9 967	99,2	2,3	0,1	0,2
- inwestycyjne	0	618	618	100,0	618,0	0,0	0,0
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	56 853	95 521	88 004	92,1	154,8	0,6	1,4
- inwestycyjne	14 667	35 152	30 170	85,6	205,7	0,2	0,5
- otrzymane z funduszy celowych w tym:	30 379	50 872	46 331	91,1	152,5	0,3	0,7
- inwestycyjne	22 009	39 152	35 180	89,9	159,8	0,3	0,6
3. subwencja ogólna, w tym:	5 988 540	6 502 380	6 503 873	100,0	108,6	46,3	100,0
- część oświatowa	4 688 938	5 060 402	5 061 895	100,0	108,0	36,1	77,8
- część drogową	966 173	1 092 361	1 092 361	100,0	113,1	7,7	16,8
- część wyrównawcza	333 429	349 617	349 617	100,0	104,9	2,5	5,4

Subwencja ogólna w 2001 roku została wykonana przez powiaty w 100%, a zatem można mówić o pełnej realizacji planu w tym zakresie. Ponadstuprocentowe wykonanie subwencji w 2000 r. było spowodowane zwiększeniem części oświatowej subwencji tuż przed końcem roku budżetowego.

Dynamika i struktura dochodów

Dochody budżetowe powiatów za rok 2001 wzrosły w skali całego kraju powyżej progu inflacji wynoszącego 5,5%, co świadczy o dobrej dynamice. Prezentowana tabela dynamiki (**tabela 2.3.2.**) pokazuje w przypadku dochodów ogółem zmianę nominalną i realną ich wykonania, co uwidacznia wyraźny wpływ inflacji na zmiany wielkości uzyskiwanych dochodów przez powiaty w 2001 roku. Wielkość nominalna dynamiki wyniosła 111,8%, a realna ukształtowała się na poziomie 106,3%. Powyższe obrazuje, że przyrost dochodów w 2001 r. spowodował wzrost ich dynamiki o 6,3 punktu procentowego powyżej wskaźnika inflacji.

W układzie województw dynamika nominalna dochodów ogółem kształtuje się w przedziale od 105,6% do 115%. Tym samym w żadnym z województw nie odnotowano dynamiki niższej niż poziom inflacji. Zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym, najwyższa dynamika dochodów wystąpiła w województwie małopolskim, odpowiednio 115% i 109,5%.

Szczególną uwagę zwraca nominalna dynamika dochodów własnych wynosząca średnio 122% oraz dotacji celowych 113,5% (dla porównania dynamika subwencji wyniosła w 2001 r. 108,6%). Oznacza to, iż nie następuje obniżanie się dynamiki dochodów własnych w stosunku do dochodów otrzymywanych z budżetu państwa, a wręcz przeciwnie, wzrost dochodów własnych jest znacznie większy.

Na tak dobrą dynamikę dochodów własnych powiatów nie wpłynęły ani dochody majątkowe, ani dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym, lecz pozostałe dochody własne, czyli m.in. wpływy z usług świadczonych przez jednostki organizacyjne, wpływy z opłaty komunikacyjnej, dochody o charakterze odsetkowym.

Mimo tak pozytywnych zmian w dynamice dochodów własnych ogółem zauważa się jednak stosunkowo niską dynamikę wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym wynoszącą w 2001 r. - 100,9%. Co więcej, pomimo iż w skali całego kraju odnotowano wzrost dochodów powiatów z tego tytułu, to w układzie terytorialnym, we wszystkich województwach - za wyjątkiem województwa mazowieckiego - wystąpił spadek tych dochodów. Dynamikę powyżej progu inflacji osiągnęło tylko województwo mazowieckie (120,4%), co stanowi bezpośrednie przełożenie najniższej w skali kraju stopy bezrobocia odnotowanej w tym województwie.

Z kolei dynamikę dochodów powiatów z tytułu dotacji celowych w układzie województw w ujęciu nominalnym cechuje, co do zasady, dodatnia wartość wskaźnika mieszczącego się w przedziale 108,7-117,7%. Jedynie w województwie śląskim odnotowano w 2001 roku, w stosunku do roku poprzedniego obniżenie wydatków na dotacje celowe o 2 punkty procentowe.

Struktura dochodów budżetowych ogółem powiatów w roku 2001 uległa zmianie; wzrósł udział dochodów własnych i dotacji celowych, a zmalał - subwencji ogólnej. W porównaniu do roku 2000 udział dochodów własnych wzrósł z 7,9% do 8,6%, a to dzięki pozostałym dochodom, ponieważ zarówno udziały w podatku dochodowym jak i dochody

z majątku uległy obniżce - odpowiednio o 0,1 i 1,5 punktu procentowego. Trzeba jednak zauważyć, że również w wewnętrznej strukturze dochodów własnych udział w podatku dochodowym spadł o 3,1 punktu procentowego, a udział dochodów z majątku aż o 20,7 punktów procentowych na rzecz pozostałych dochodów, które wzrosły z 47,8% w roku 2000 do 71,6% w 2001 r., przy blisko dwukrotnym nominalnym wzroście dochodów pozostałych (z 474 266 tys. zł w roku 2000 do 866 718 tys. zł w roku 2001).

Również istotne zmiany zaszły w udziałach poszczególnych dotacji celowych w dochodach ogółem. O ile udział dotacji celowych ogółem w dochodach powiatów wzrósł w 2001 r. tylko o 0,7 punktu procentowego do poziomu 45,1%, to już udział poszczególnych rodzajów dotacji cechuje stosunkowo duża zmienność.

Dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej będące zawsze grupą dominującą w wewnętrznej strukturze dotacji, wzrosły do poziomu 28,1% dochodów ogółem. Natomiast w sposób widoczny spadł udział dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej - z 3,4% w 2000 r. do 0,1% w roku 2001. Powyższa zmiana w strukturze dotacji wynika ze zmiany charakteru przekazywanych z budżetu państwa środków na składki na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych nie pobierających zasiłku; począwszy od 1 stycznia 2001 r. powiaty otrzymują przedmiotowe środki jako dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej.

W ramach poszczególnych rodzajów dotacji na szczególną uwagę zasługują dotacje przeznaczone na inwestycje. Ich udział w dochodach ogółem kształtuje się w przedziale do 3,6%. Najwięcej środków dotacji inwestycyjnych zostało przeznaczonych na zadania własne (3,6% dochodów ogółem). Podkreślić należy, iż zarówno w roku 2000, jak i w roku 2001 powiaty otrzymały znikomą ilość środków finansowych na inwestycje wykonywane w ramach dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

Dotacje otrzymane z funduszy celowych stanowiły w roku 2000 tylko 0,2% dochodów ogółem, a w roku 2001 wzrosły nieznacznie do 0,3%².

Wskazany uprzednio spadek udziału subwencji ogólnej w dochodach ogółem w roku 2001 o 1,4 punktu procentowego do poziomu 46,3% nastąpił za sprawą zmniejszonych udziałów części oświatowej i wyrównawczej, przy niezmiennym poziomie subwencji drogowej. Udział subwencji oświatowej zmniejszył się do 36,1% dochodów ogółem (z 37,3% w 2000 r.), a subwencji wyrównawczej - do poziomu 2,5% (z 2,7% w 2000 r.)³. Jednak kwotowo wartość tych subwencji uległa zwiększeniu, co oznacza, że inne grupy dochodów wzrosły znacznie szybciej w stosunku do dochodów ogółem.

W wyniku powtarzającego się od lat na obszarze całego kraju zjawiska powodzi dochody budżetowe powiatów w roku 2001 zostały zasilone środkami finansowymi przeznaczonymi na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W roku 2001 łączna kwota dochodów uzyskanych na ten cel wyniosła 53 500 tys. zł i była zgromadzona w dziesięciu działach klasyfikacji budżetowej. W porównaniu z budżetem powiatów liczącym 14 041 104 tys. zł była to kwota nie mała. Ponad 92,7% dochodów na usuwanie skutków klęsk

² W wewnętrznej strukturze dotacji celowych ich udział również nieznacznie wzrósł do 0,7% (z 0,5% w 2000 r.), ale i tak pozostaje na niskim poziomie. Zdecydowana część dotacji z funduszy celowych miała charakter inwestycyjny i wraz z ogólnym ich wzrostem udział dotacji inwestycyjnych w dotacjach otrzymanych z funduszy wzrósł do 0,6%.

³ W strukturze subwencji ogólnej odnotowano zmniejszenie udziału subwencji oświatowej do 77,8% w 2001 r. (z 78,3% w 2000 r.), jak i subwencji wyrównawczej - do poziomu 5,4%. Należy przy tym zaznaczyć, że subwencja oświatowa, pomimo zmniejszonego o 0,5 punktu procentowego udziału w strukturze subwencji, jest ciągle największą częścią subwencji ogólnej ze względu na skalę realizowanych zadań. Naturalną konsekwencją wskazanych obniżek był wzrost w wewnętrznej strukturze subwencji ogólnej udziału części drogowej o 0,7 punktu procentowego.

żywiolowych skumulowano w dziale 600 - Transport i łączność. Przeznaczono je na naprawę, modernizacją lub całkowite odbudowanie dróg, mostów i związanej z tym infrastruktury.

Pozostałe środki w kwocie 3 919 tys. zł zostały skierowane głównie do działów 853 - Opieka społeczna, 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego i 801 - Oświata i wychowanie, z przeznaczeniem na m. in. wypłatę świadczeń pieniężnych, pomoc w formie rzeczowej, zakup podręczników i pomocy naukowych dla uczniów oraz remont i odbudowę obiektów szkolnych.

Dochody budżetowe powiatów na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w dziale 853 w kwocie 1 303 tys. zł stanowiły 2,4%, a udziały w działach 921 i 801 wyniosły odpowiednio 2,2%, a w dziale 801 - 1% ogólnej kwoty tych dochodów.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w roku 2001 o 54 zł, tj. o 11% i co ważniejsze, powyżej poziomu średniego wynoszącego 516 zł uplasowało się 196 powiatów na 308 istniejących. Dochody z poszczególnych źródeł wzrosły w przedziale od 2 do 28 zł.

Największy wzrost odnotowały dotacje celowe, które osiągnęły kwotę 233 zł w stosunku do 205 zł w roku 2000. Jedynie przeciętne udziały w podatku dochodowym nie uległy zmianie i nadal wynosiły 7 zł, ale mimo to liczba powiatów powyżej średniej zmniejszyła się do 46 (z 54 w 2000 r.). Nie miało to jednak wpływu na przeciętne dochody własne, które wzrosły w 2001 r. o 8 zł do poziomu 45 zł, przy czym odnotowano wzrost liczby powiatów powyżej średniej do liczby 126 (ze 122 w 2000 r.). Warto zaznaczyć niewielki wzrost inwestycyjnej części dotacji celowych (z 19 zł w 2000 r. do 22 zł w 2001 r.) przy równoczesnym obniżeniu się liczby powiatów znajdujących się powyżej poziomu średniego (z 81 do 59 powiatów).

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001

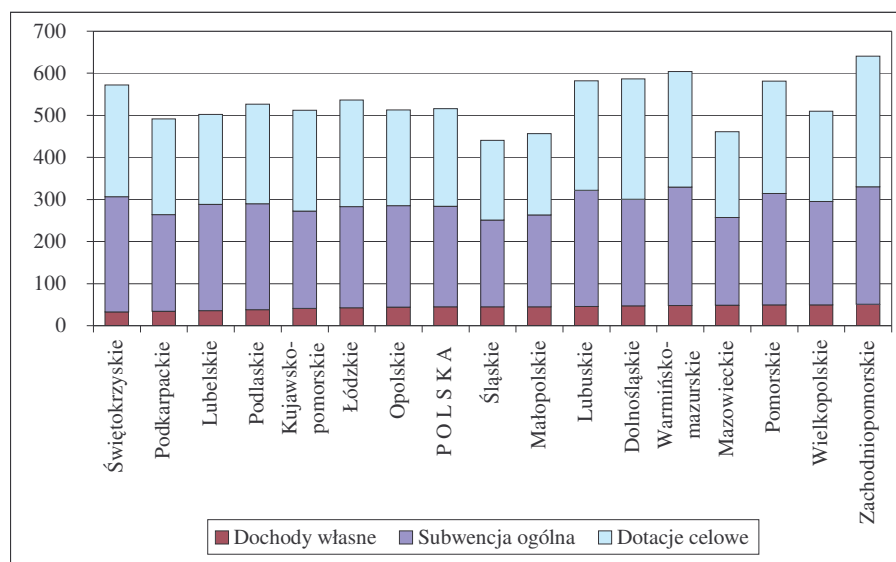
Rodzaj dochodów	2000			2001		
	Dochody na 1 mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego		Dochody na 1 mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego	
		liczba powiatów	% powiatów		liczba powiatów	% powiatów
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem, z tego:	462	191	62,0	516	196	63,6
- dochody własne, w tym:	37	122	39,6	45	126	40,9
- udział w podatku dochodowym	7	54	17,5	7	46	14,9
- dotacje celowe, w tym:	205	175	56,8	233	192	62,3
- inwestycyjne	19	81	26,3	22	59	19,2
- subwencja ogólna, w tym:	220	183	59,4	239	185	60,1
- część oświatowa	173	169	54,9	186	177	57,5

Przeciętne dochody z tytułu subwencji wzrosły o 19 zł, ale liczba powiatów powyżej średniej wzrosła zaledwie o 2 do liczby 185. Powyżej średniej kwoty subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca znajdowało się w 2001 r. 60,1% wszystkich powiatów. Miała na to wpływ część oświatowa subwencji ogólnej, która wzrosła o 13 zł do poziomu

186 zł. Znaczny wzrost części oświatowej *per capita* odnotowało 177 powiatów, które uplasowały się powyżej średniej.

Poziom dochodów budżetowych powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku był bardzo zróżnicowany na obszarze całego kraju. W przypadku dochodów ogółem różnica pomiędzy kwotą minimalną a maksymalną sięga 1 198 zł, co obrazuje skalę zmienności zamożności powiatów w Polsce, przy czym połowa powiatów wykazuje dochody ogółem *per capita* wyższe niż 477 zł a zarazem niższe niż 623 zł.

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



W układzie województw największe dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowano w powiatach województwa zachodniopomorskiego; w 2001 r. była to kwota 640 zł. Na uzyskany wynik składały się najwyższe wskaźniki osiągnięte w poszczególnych grupach dochodów, za wyjątkiem dochodów z tytułu subwencji ogólnej. W tym ostatnim przypadku największe dochody uzyskały powiaty województwa warmińsko-mazurskiego co obrazuje **tabela 2.3.7**.

Podobnie znacząca różnica miała miejsce w przypadku dotacji celowych, gdzie minimalna wartość dotacji wynosiła zaledwie 18 zł, a maksymalna - aż 1 058 zł. O przyczynach tego zjawiska można mówić jedynie w odniesieniu do konkretnych powiatów, ponieważ trzeba uwzględnić ich sytuację finansową, liczbę ludności i specyficzne zapotrzebowania. Niemniej podkreślenia wymaga, iż w prawie połowie powiatów wielkość dotacji celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca była niższa od średniej krajowej. Część inwestycyjną dotacji celowych cechowała jeszcze większa zmienność; w niektórych powiatach na jednego mieszkańca nie przypadała ani jedna złotówka, a w innych aż 770 złotych.

Najmniejsze dysproporcje dały się zauważyć w odniesieniu do dochodów własnych; w szczególności dotyczyło to udziałów w podatku dochodowym. W pierwszym przypadku różnica pomiędzy dochodami minimalnymi a maksymalnymi przypadającymi na jednego mieszkańca wyniosła 81 zł przy przeciętnych dochodach własnych wynoszących 45 zł. Natomiast minimalny udział w podatku dochodowym na jednego mieszkańca powiatu wyniósł 2 zł, a maksymalny - 24 zł, co stanowiło różnicę 22 zł.

Poziom dochodów budżetowych powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku

Rodzaj dochodów	Dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Dochody minimalne (w zł)	Dochody maksymalne (w zł)
1	2	3	4
Dochody ogółem, z tego:	516	179	1 377
- dochody własne, w tym:	45	17	98
- udział w podatku dochodowym	7	2	24
- dotacje celowe, w tym:	233	18	1 058
- inwestycyjne	22	0	770
- subwencja ogólna, w tym:	239	88	432
- część oświatowa	186	37	352

Różnica w skrajnych wartościach subwencji ogólnej pomiędzy poszczególnymi powiatami wyniosła w 2001 r. 344 zł. Wartość minimalną subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowano w wysokości 88 zł, a wartość maksymalną - 432 zł. Na wskazanej dysproporcji zaważyła różnica w kwocie 315 zł pomiędzy wartościami skrajnymi subwencji oświatowej.

2.3.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

W zakresie wykonania wydatków ogółem powiaty zakończyły rok budżetowy 2001 na poziomie 97,8%. Wprawdzie odnotowano wykonanie o 0,3 punktu procentowego niższe niż w roku poprzednim, jednak wielkość wskazanej różnicy nie świadczy jeszcze o początku tendencji spadkowej.

Bliższa analiza wykonania wydatków pozwala dostrzec niemalże niezmienny poziom wykonania wydatków majątkowych i bieżących. Wydatki majątkowe zarówno w roku 2000, jak i 2001 zostały wykonane na poziomie przekraczającym 89%, natomiast wydatki bieżące na poziomie około 99% planu. Wydatki majątkowe w znakomitej większości zostały zdominowane wydatkami na cele inwestycyjne, co powoduje, że stopień wykonania wydatków majątkowych ogółem jest odzwierciedleniem wykonania wydatków *stricto* inwestycyjnych. W 2001 r. wydatki inwestycyjne zrealizowano na poziomie 89,8%, co daje w porównaniu do roku 2000 niewielki wzrost, tj. o 0,4 punktu procentowego.

Wydatki bieżące zostały wykonane w 2001 r. w 98,6%, a więc o 0,2 punktu procentowego mniej w stosunku do roku 2000. Na ten niewielki spadek wykonania miało wpływ obniżenie wykonania w zakresie wynagrodzeń i pochodnych (do 99,5%), wydatków związanych z obsługą długu (do 87,7%), a zwłaszcza wydatków z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji (do 20,1%). W tym ostatnim przypadku spadek poziomu wykonania był szczególnie znaczący bowiem wyniósł 43 punkty procentowe w stosunku do roku 2000.

Dynamika i struktura wydatków

Wykonane wydatki budżetowe ogółem powiatów wzrosły w 2001 r. znacznie powyżej inflacji wynoszącej 5,5%. W ujęciu realnym dynamika wykonania wydatków wyniosła 107,4% i była zbliżona do dynamiki dochodów, która ukształtowała się w analogicznym

okresie na poziomie 106,3%. Nominalnie wydatki ogółem wzrosły o 12,9%, a dochody o 11,8%, co oznacza, że zarówno wydatki jak i dochody powiatów w roku 2001 wzrastały niemalże równomiernie.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w 2001 roku

Rodzaj wydatków	2000	2001					
	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
Wydatki ogółem, z tego:	12 664 457	14 619 480	14 292 712	97,8	112,9	100,0	x
- majątkowe, w tym:	945 716	1 409 827	1 265 127	89,7	133,8	8,9	100,0
- inwestycyjne	944 985	1 398 106	1 254 990	89,8	132,8	8,8	99,2
- bieżące, z tego:	11 718 741	13 209 653	13 027 585	98,6	111,2	91,1	100,0
- wynagrodzenia i pochodne	7 376 192	8 075 135	8 038 298	99,5	109,0	56,2	61,7
- dotacje	553 244	556 934	544 877	97,8	98,5	3,8	4,2
- obsługa długu	5 281	30 301	26 585	87,7	503,4	0,2	0,2
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	2 985	11 379	2 286	20,1	76,6	0,0	0,0
- pozostałe wydatki	3 781 039	4 535 904	4 415 539	97,3	116,8	30,9	33,9

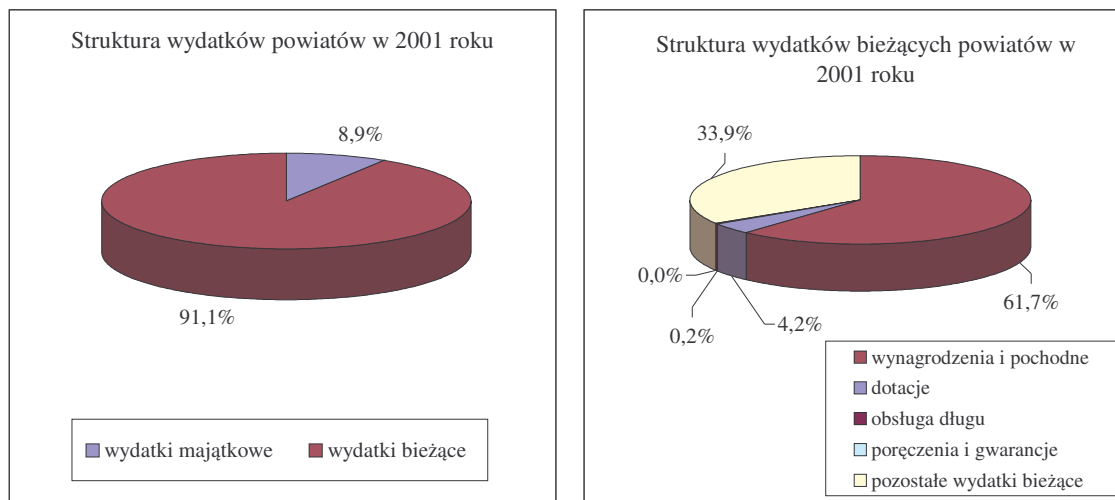
W 2001 roku największą dynamikę w ujęciu nominalnym (133,8%) wśród grup wydatków osiągnęły wydatki majątkowe. Wynikało to z wysokiej dynamiki wydatków inwestycyjnych, która wyniosła 132,8%. Świadczyć to może o zwiększonej aktywności powiatów w podejmowaniu działalności inwestycyjnej.

Odnotowano również dodatnią dynamikę wydatków bieżących w 2001 roku; uzyskany przyrost (o 11,2% w ujęciu nominalnym) dwukrotnie przekracza wartość inflacji. Zasadnicze znaczenie miał tu wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne, waloryzowane aż do roku 2001 włącznie co najmniej o wskaźnik inflacji, a także znaczący wzrost pozycji pozostałych wydatków. Zdecydowanie największą dynamikę wykazują wydatki na obsługę długu, co świadczy z jednej strony o coraz częstszym finansowaniu działalności powiatów przy wykorzystaniu środków zwrotnych, a zarazem o konieczności przeznaczania coraz większych kwot na obsługę rosnącego zadłużenia. Pomimo jednak pięciokrotnego wzrostu wydatków z tego tytułu, ich udział w wydatkach bieżących jest znikomy.

Na przestrzeni ostatnich dwóch lat **struktura wydatków** budżetowych powiatów uległa niewielkiej, aczkolwiek dostrzegalnej zmianie. Wzrósł udział wydatków majątkowych w stosunku do udziału wydatków bieżących. W roku 2001 udział wydatków majątkowych wyniósł 8,9% na co wpływ miał wzrost udziału wydatków inwestycyjnych do 8,8% (z 7,5% w roku 2000). Zmiana udziału wydatków majątkowych ogółem o 1,4 punktu procentowego jest zatem wynikiem wzrostu (o 1,3 punktu procentowego) udziału inwestycji materialnych i niematerialnych w ogólnej kwocie wydatków powiatów.

Wzrost udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w 2001 r. był tym bardziej istotny, że w 109 powiatach na 308 istniejących udział ten przekroczył średni poziom - 8,9%.

Podobny wzrost dotyczy wydatków majątkowych na cele inwestycyjne. W tym przypadku liczba powiatów powyżej średniej wzrosła do 107, czyli o 1,9 punktu procentowego w stosunku do roku 2000. A zatem w roku 2001 już 34,7% ogółu powiatów przeznaczało na inwestycje więcej środków niż średnia krajowa.



Zmniejszenie udziału wydatków bieżących z 92,5% w roku 2000 do 91,1% w roku 2001 nastąpiło w związku ze spadkiem pozycji wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach bieżących oraz udziału dotacji udzielanych z budżetu powiatu. Wynagrodzenia i pochodne w stosunku do 2000 roku zmniejszyły się o 2 punkty procentowe głównie za sprawą pozycji wynagrodzeń osobowych, których udział w porównywanym okresie zmniejszył się o 2,2 punktu procentowego.

Dotacje udzielane z budżetów powiatów w roku 2001 były przyznawane już w mniejszym zakresie niż w roku poprzednim. Uwidocznili się to zarówno w zmniejszonym udziale dotacji w wydatkach bieżących, który na przestrzeni ostatniego roku zmniejszył się o 0,6 punktu procentowego, jak i w spadku kwot wydatkowanych na ten cel: z 553 244 tys. zł do 544 877 tys. zł. Oznacza to, że ogólnie w mniejszym zakresie niż w roku 2000 powiaty 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 zadania powiatów w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych.

Stały, znaczący udział w wydatkach budżetów powiatów ogółem, przypadają na pozostałe wydatki. Udział ten utrzymuje się na poziomie około 30%, tj. 29,9% w roku 2000 i 30,9% w roku 2001. Zupełnie odmiennie kształtowały się wydatki na obsługę długu. W roku 2001 wydatki te zwiększyły się do kwoty 26 585 tys. zł, co wskazuje na rosnącą tendencję zadłużania się samorządów powiatowych. W udziale procentowym w wydatkach bieżących wydatki na obsługę długu wzrosły do 0,2%. Wydatki na poręczenia i gwarancje, podobnie jak w roku 2000, miały znikomy wymiar w udziale w wydatkach budżetowych powiatów.

Wraz ze spadkiem udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem nastąpił spadek liczby powiatów o udziale wyższym od średniej dla całej Polski, a wynoszącym 91,1%. W roku 2000 aż 207 powiatów miało bowiem udział wyższy od średniej. Natomiast w roku

2001 już tylko 199 powiatów przekroczyło średni pułap, co stanowiło przyrost o 2,6 punktu procentowego. Należy zaznaczyć, że odnotowano również spadek udziału wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach powiatów, jednak liczba powiatów znajdujących się powyżej średniej wzrosła aż o 20, czyli do 62,3% ogólnej liczby powiatów.

Udział wydatków majątkowych i bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2000 i 2001

Rodzaj wydatków	2000			2001		
	Udział (w %)	Udział wyższy od średniej		Udział (w %)	Udział wyższy od średniej	
		liczba powiatów	odsetek powiatów		liczba powiatów	odsetek powiatów
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	x	x	100,0	x	x
- majątkowe, w tym:	7,5	101	32,8	8,9	109	35,4
- inwestycyjne	7,5	101	32,8	8,8	107	34,7
- bieżące, z tego:	92,5	207	67,2	91,1	199	64,6
- wynagrodzenia i pochodne	58,2	172	55,8	56,2	192	62,3

Analizując strukturę wydatków w rozbiciu na poszczególne **działy klasyfikacji budżetowej** trzeba mieć na uwadze, że w 2001 r. wprowadzono nowe zasady klasyfikacji budżetowej. Spowodowało to bardziej szczegółowe wyróżnienie poszczególnych rodzajów wydatków powiatów.

Wydatki budżetowe powiatów w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2001 roku

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:	14 292 712	100,0	1 254 990	100,0
Dział 010 - Rolnictwo i łowiectwo	89 023	0,6	792	0,1
Dział 600 - Transport i łączność	1 078 959	7,6	331 641	26,4
Dział 750 - Administracja publiczna	1 335 971	9,3	71 898	5,7
Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 278 450	15,9	50 890	4,1
Dział 801 - Oświata i wychowanie	4 309 862	30,2	223 430	17,8
Dział 851 - Ochrona zdrowia	1 697 825	11,9	457 192	36,4
Dział 853 - Opieka społeczna	2 260 782	15,8	82 684	6,6
Dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	966 533	6,8	18 636	1,5
Dział 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	78 804	0,6	2 592	0,2

Na pierwszym miejscu w wysokości ponoszonych wydatków (30,2%) znajdował się dział 801 - Oświata i wychowanie obejmujący wydatki z zakresu edukacji szkolnej, doszkalania i kształcenia nauczycieli oraz inne wydatki ponoszone na cele oświatowe. Wydatki w wyodrębnionym w roku 2001 dziale 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza stanowiły aż 6,8% ogółu wydatkowanych przez powiaty środków finansowych.

Podobnie wysoki udział w strukturze wydatków miały wydatki zaliczane do działu 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa i do działu 853 - Opieka społeczna.

Realizacja zadań pierwszego działu polegająca na zapewnieniu m.in. bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu wymagała nakładów w wysokości 15,9% ogółu środków znajdujących się w gestii powiatów. Natomiast na zadania z zakresu opieki społecznej powiaty przeznaczyły 15,8% ogółu posiadanych środków. Tak wysoki udział wydatków na powyższe działy był uwarunkowany charakterem i skalą realizowanych świadczeń dotyczących w tych przypadkach największej grupy ludności powiatów oraz wysokości ponoszonych z tego tytułu kosztów.

Wśród ogółu środków wydatkowanych przez powiaty w 2001 r. wydatki na cele inwestycyjne stanowiły 8,8%, zamykając się w łącznej kwocie 1 254 990 tys. zł. Działalność inwestycyjna była prowadzona na największą skalę w obrębie działu 851 - Ochrona zdrowia. W dziale tym aż czwartą część środków przeznaczono na modernizację obiektów związanych z ochroną zdrowia oraz na zakup aparatury i sprzętu medycznego. Ponadto dużą aktywność inwestycyjną powiaty wykazywały m.in. w zakresie dróg powiatowych wydatkując na inwestycje jedną trzecią środków ujętych w dziale 600 - Transport i łączność. Warto odnotować również znaczne wydatki inwestycyjne w dziale 801 - Oświata i wychowanie, obejmujące kwotę 223 430 tys. zł.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W roku 2001 wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 525 zł, co stanowiło wzrost o 59 zł w stosunku do roku ubiegłego⁴.

Wydatki budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000 i 2001

Rodzaj wydatków	2000			2001		
	Wydatki na jednego mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego		Wydatki na jednego mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego	
		liczba powiatów	% powiatów		liczba powiatów	% powiatów
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	466	187	60,7	525	193	62,7
- majątkowe, w tym:	35	109	35,4	47	105	34,1
- inwestycyjne	35	109	35,4	46	105	34,1
- bieżące, z tego:	431	189	61,4	479	197	64,0
- wynagrodzenia i pochodne	272	187	63,3	296	194	63,0
- dotacje	20	87	28,2	20	95	30,8

W układzie głównych grup wydatków *per capita* najszybciej rosły wydatki bieżące. W roku 2000 wynosiły one 431 zł, a w roku 2001 już 479 zł. Należy nadmienić, że wzrostowi wydatków towarzyszył wzrost o 2,6 punktu procentowego liczby powiatów, które uplasowały się powyżej średniej. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 12 zł, w tym wydatki inwestycyjne o 11 zł, lecz liczba powiatów, które osiągnęły rezultat powyżej średniej zmalała w 2001 r. do 105 powiatów, tj. 34,1% wszystkich powiatów w kraju.

W zakresie wskazanych w tabeli składników wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca, czyli wynagrodzeń i pochodnych oraz dotacji, odnotowano

⁴ Równocześnie wzrosła o 6 liczba powiatów, których przeciętne wydatki mieściły się powyżej średniej.

zróżnicowaną skalę zmian w 2001 roku. Dotacje pozostały na niezmiennym w stosunku do roku 2000 poziomie 20 zł, ale liczba powiatów znajdujących się powyżej średniej wzrosła z 87 w 2000 r. do 95 w 2001 roku.

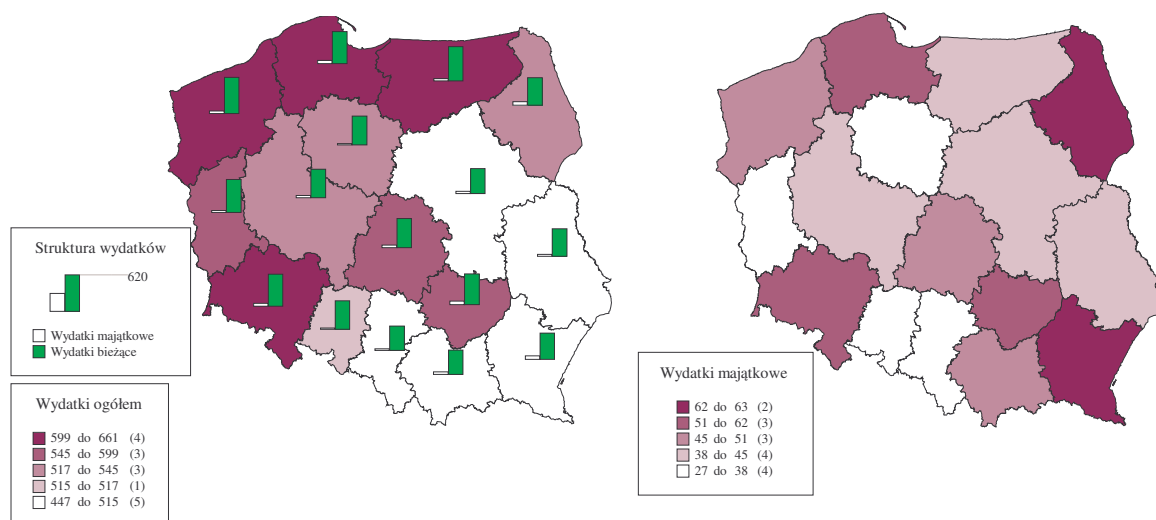
Z kolei wynagrodzenia i pochodne w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 24 zł. Towarzyszyło temu zwiększenie się liczby powiatów, których wydatki z tego tytułu wzrosły powyżej średniej. W roku 2000 ich liczba wyniosła 187, a w roku 2001 - już 194. W ujęciu procentowym zmiana ta wyniosła 0,3 punktu procentowego.

Poziom wydatków budżetowych powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku

Rodzaj wydatku	Wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Wydatki minimalne (w zł)	Wydatki maksymalne (w zł)
1	2	3	4
Wydatki ogółem, z tego:	525	176	1 406
- majątkowe, w tym:	47	2	846
- inwestycyjne	46	2	846
- bieżące, z tego:	479	167	849
- wynagrodzenia i pochodne	256	79	575
- dotacje	20	0	88

Wielkość wydatków budżetowych powiatów przypadających na jednego mieszkańca na obszarze całego kraju była silnie zróżnicowana. W 2001 r. wartość minimalna wydatków ogółem wyniosła 176 zł, przy wartości maksymalnej - 1 406 zł. Podobne, znaczące różnice pomiędzy wartościami skrajnymi prezentują wydatki majątkowe i wydatki bieżące. Wydatki majątkowe i ich główna składowa - wydatki inwestycyjne - mieściły się w 2001 r. w przedziale od 2 do 846 zł, a więc różnica pomiędzy powiatami sięgała 844 zł, przy wielkości przeciętnej wynoszącej 46 zł⁵.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku (w zł)



⁵ Tak niska wartość przeciętna była spowodowana niewielkim odsetkiem powiatów (25%), w których wydatki majątkowe *per capita* przekroczyły 59 zł. Tym samym trzy czwarte ogólnej liczby powiatów przeznaczyło na wydatki majątkowe kwoty kilkunastokrotnie mniejsze od wartości maksymalnej.

Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w 2001 r. średnio 479 zł, czyli o 312 zł więcej od wartości minimalnej i o 370 zł mniej od wartości maksymalnej. Wynagrodzenia i pochodne odnotowały różnicę 496 zł pomiędzy wartościami skrajnymi, natomiast dotacje udzielone z budżetu powiatów zamknęły się różnicą w wysokości 88 zł. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, iż w 2001 r. część powiatów w ogóle nie udzielała dotacji ze swoich budżetów.

W układzie województw (**tabela 2.3.8.**) największe wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca, podobnie jak to miało miejsce w przypadku dochodów, odnotowano w powiatach województwa zachodniopomorskiego - w roku 2001 wydatki ogółem wyniosły 661 zł, przy wydatkach bieżących w kwocie 610 (również najwyższych w kraju).

2.3.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania powiatów

Wyniki budżetów

W roku 2001 wystąpiło zjawisko narastania zadłużania budżetów powiatów. Większa niż w roku poprzednim liczba budżetów zamykających się deficytem w znacznej mierze wynika z jednej strony z odważniejszej polityki finansowej samorządów powiatowych przejawiającej się w korzystaniu z przysługujących im instrumentów finansowych, a z drugiej strony jest podyktowana rosnącymi potrzebami wynikającymi z bieżącego funkcjonowania.

Wyniki budżetów powiatów w latach 2000 i 2001

Wynik budżetu	2000				2001			
	Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów	Powiaty		Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów	Powiaty	
			Liczba	Udział (w %)			Liczba	Udział (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Nadwyżka	51 887	1,0	140	45,5	42 485	1,1	94	30,5
Deficyt	161 639	2,2	168	54,5	294 093	2,9	214	69,5

W przypadku 94 powiatów rok 2001 zamknął się nadwyżką, w łącznej kwocie 42 485 tys. zł. Oznacza to spadek o 9 402 tys. zł w ciągu zaledwie jednego roku budżetowego. Ta przeszło osiemnastoprocentowa zmiana wiąże się pośrednio z malejącą liczbą budżetów nadwyżkowych (w roku 2000 było ich 140). Tym samym udział powiatów odnotowujących nadwyżkę budżetową w ogólnej liczbie powiatów zmalał o 15 punktów procentowych.

Deficytem budżetowym w roku 2001 zamknęły się budżety aż 214 powiatów. W 2000 r. 46 z nich miało dodatni wynik finansowy. Dla porównania budżety z deficytem w 2000 r. stanowiły 54,5% ogółu budżetów powiatów, a w 2001 r. - już 69,5%.

W ślad za wskazaną zmianą wystąpiło niemalże dwukrotne zwiększenie kwoty deficytu, do poziomu 294 093 tys. zł w 2001 roku. Pojawienie się dużej liczby budżetów deficytowych w znacznej mierze pozostaje w korelacji ze zwiększoną aktywnością inwestycyjną samorządów powiatowych finansowaną ze środków o charakterze zwrotnym.

Przychody powiatów

Przeważające deficytowe zamknięcie budżetów powiatów nasuwa konieczność bliższej analizy struktury przychodów i rozchodów powiatów. Przychody w roku 2001 podwoiły się w stosunku do roku 2000, osiągając poziom 522 722 tys. zł. Kredyty i pożyczki stanowiły zawsze *gros* przychodów, ale w 2001 r. ich udział w przychodach ogółem spadł o 9,6 punktu procentowego. Nastąpiło to pomimo, iż odnotowano znaczny kwotowy wzrost przychodów z tego tytułu.

Przychody powiatów w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000		2001	
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	275 432	100,0	522 722	100,0
- kredyty i pożyczki	169 428	61,5	271 220	51,9
- spłaty pożyczek udzielonych	878	0,3	3 408	0,7
- nadwyżka z lat ubiegłych	68 071	24,8	105 692	20,2
- papiery wartościowe	0	0,0	8 000	1,5
- obligacje jednostek samorządowych	26 500	9,6	74 900	14,3
- prywatyzacja majątku	0	0,0	0	0,0
- inne źródła	10 555	3,8	59 502	11,4

Spadek udziału w przychodach ogółem dotyczył również pozycji nadwyżki z lat ubiegłych. Wprawdzie nastąpił jej znaczny kwotowy wzrost z 68 071 tys. zł w 2000 r. do 105 692 tys. zł w 2001 r., to jednak jej udział spadł o 4,6 punktu procentowego. Tłumaczyć to można szybszym przyrostem udziału innych źródeł przychodów (w tym również z tytułu emitowanych przez powiaty obligacji) niż przyrostem wielkości nadwyżek budżetowych wypracowanych w przeciągu trzyletniego okresu funkcjonowania samorządów powiatowych.

Wśród przychodów dopiero w roku 2001 pojawiła się pozycja papierów wartościowych w kwocie 8 000 tys. zł, co stanowiło 1,5% przychodów ogółem. Natomiast zarówno w roku 2000 jak i w roku 2001 nie wystąpiły przychody z tytułu prywatyzacji majątku.

Samorządy powiatowe jak wszystkie inne jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do emitowania obligacji, niemniej nie można jeszcze mówić o powszechnym pozyskiwaniu w ten sposób dodatkowych środków finansowych. Przyczyna niewątpliwie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia procedury związanej z emisją, bardziej skomplikowanej niż w przypadku zaciągania kredytów lub pożyczek, a także z kosztami obsługi emisji i koniecznością wykupu tych papierów wartościowych w określonym czasie. Mimo to kwotowo przychody z tytułu emisji obligacji wzrosły w 2001 r. blisko trzykrotnie, do poziomu 74 900 tys. zł, a ich udział w przychodach ogółem wzrósł o 4,7 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego.

Rozchody powiatów

Kwota rozchodów powiatów w 2001 r. wzrosła prawie pięciokrotnie, do poziomu 102 554 tys. zł. Wpływ na tę zmianę wywarł zdecydowany wzrost pozycji obejmujących spłaty kredytów i pożyczek, pożyczek udzielonych, a także lokat bankowych.

Rozchody powiatów w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000		2001	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)
1	2	3	4	5
Rozchody ogółem, z tego:	23 359	100,0	102 554	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	14 295	61,2	85 152	83,0
- pożyczki udzielone	3 995	17,1	11 467	10,9
- lokaty w bankach	3 338	14,3	4 278	4,2
- wykup papierów wartościowych	0	0,0	0	0,0
- wykup obligacji samorządowych	0	0,0	0	0,0
- inne cele	1 730	7,4	1 957	1,9

W 2001 r. na spłatę kredytów i pożyczek powiaty wydały 85 152 tys. zł, przy czym udział tej pozycji w strukturze rozchodów ogółem wzrósł o 21,8 punktu procentowego w stosunku do roku 2000. Udział pożyczek udzielonych spadł do poziomu 10,9% rozchodów ogółem, mimo iż kwotowo na pożyczki udzielone wydano trzykrotnie więcej, tj. 11 167 zł. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku lokat bankowych, które wzrosły z 3 338 tys. zł w 2000 r. do 4 278 tys. zł w roku 2001, ale ich udział w rozchodach ogółem obniżył się o 10,1 punktu procentowego.

W roku 2001 powiaty nie przeznaczyły żadnych środków na wykup papierów wartościowych i obligacji samorządowych. Identyczna sytuacja miała miejsce w roku 2000 i świadczy o wieloletnim terminie wykupu wyemitowanych wcześniej przez powiaty papierów wartościowych.

Zobowiązania powiatów

Widoczne w roku 2001 coraz większe zadłużanie się powiatów przejawiało się we wzroście kwoty zobowiązań wynoszącej na koniec czwartego kwartału 531 092 tys. zł. Ten wzrost ogółu zobowiązań o 153 041 tys. zł spowodował podniesienie wielkości relacji zobowiązań do dochodów do 3,8%.

Na wzrost zobowiązań powiatów miały głównie wpływ kredyty i pożyczki oraz papiery wartościowe. W 2001 r. wartość zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wzrosła ponad dwukrotnie do 352 356 tys. zł, co spowodowało wzrost relacji do dochodów o 1,2 punktu procentowego. Dla porównania w roku 2000 kredyty i pożyczki stanowiły w relacji do dochodów zaledwie 1,3%, a już rok później - 2,5%.

Zobowiązania powiatów z tytułu papierów wartościowych wzrosły aż pięciokrotnie i w roku 2001 wyniosły 102 800 tys. zł. Ten wzrost jest widoczny w relacji zobowiązań do dochodów, która zmieniała się z 0,2% w 2000 r. do 0,7% w 2001 roku. Widać wyraźnie, że powiaty próbują szukać nowych sposobów finansowania i zadłużają się nie tylko za pośrednictwem kredytów i pożyczek, ale stopniowo za pośrednictwem papierów wartościowych, mimo wysokich kosztów takich rozwiązań.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000		2001	
	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
1	2	3	4	5
Zobowiązania ogółem, z tego:	378 051	3,0	531 092	3,8
- papiery wartościowe	19 500	0,2	102 800	0,7
- kredyty i pożyczki	169 086	1,3	352 356	2,5
- zobowiązania wymagalne, w tym:	180 841	1,4	66 848	0,5
- z tytułu dostaw i usług	19 430	0,2	38 733	0,3

W strukturze zobowiązań bardzo istotną rolę odgrywają zobowiązania wymagalne, zwłaszcza z tytułu dostaw i usług. W roku 2001 wolumen zobowiązań wymagalnych ogółem zmalał blisko trzykrotnie i wyniósł 66 848 tys. zł (ze 180 841 tys. zł w 2000 r.). Zarazem jednak zobowiązania z tytułu dostaw i usług wzrosły prawie dwukrotnie do poziomu 38 733 tys. zł. Mimo takiej zmiany, relacja zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw i usług do dochodów wzrosła tylko o 0,1 punktu procentowego i w 2001 r. wyniosła 0,3%.

Analiza zobowiązań powiatów z uwzględnieniem zobowiązań powstałych z tytułu poręczeń i gwarancji, wskazuje, iż w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r. udzielono poręczeń i gwarancji w wysokości 52 627 tys. zł.

Na koniec roku 2001 łączna wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zamknęła się kwotą 58 755 tys. zł, w tym z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych za jednostki sektora finansów publicznych - 43 383 tys. zł, co stanowiło 73,8%. Oznacza to, że ponad jedna czwarta gwarancji i poręczeń została udzielona za podmioty spoza sektora finansów publicznych. Równocześnie 57% powstałych z tego tytułu zobowiązań, w łącznej kwocie 33 493 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.

2.3.4. Podsumowanie

1. Wykonanie budżetów powiatów ukształtowało się w 2001 r. na poziomie 99,1% planu w przypadku dochodów, a po stronie wydatków na poziomie 97,8%. Rok 2001 przyniósł realny wzrost dochodów o 6,3%, a wydatków o 7,4%. Dochody samorządów powiatowych zamknęły się kwotą 14 041 104 tys. zł, z czego 53 500 tys. zł stanowiły środki finansowe przeznaczone na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (powódź). Wydatki zrealizowano w kwocie 14 292 712 tys. zł, przeznaczając najwięcej środków na zadania z zakresu oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej (37,0%), bezpieczeństwa publicznego (15,9%), opieki społecznej (15,8%) i ochrony zdrowia (11,9%).
2. Odnotowano wzrost udziału dochodów własnych i dotacji celowych w dochodach ogółem. Oznacza to, iż powiaty - pomimo ograniczonych możliwości - coraz lepiej generują dochody własne, tym bardziej, że zmiana na rzecz tej grupy dochodów jest spowodowana wzrostem pozycji pozostałe dochody. Nadal jednak gros dochodów

powiaty otrzymują za pośrednictwem budżetu państwa; udział dotacji celowych i subwencji w dochodach ogółem wyniósł aż 91,4%. Na strukturę dotacji widoczny wpływ wywarła zmiana kwalifikacji dotacji przekazywanych z budżetu państwa na składki na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych nie pobierających zasiłku, co jednak nie wpłynęło na wielkość pozyskiwanych z tego tytułu środków.

3. W strukturze wydatków ogółem wzrósł udział wydatków majątkowych do poziomu 8,9%, (w 2000 r. 7,5%), co jest w szczególności wynikiem wzrostu aktywności inwestycyjnej samorządów powiatowych w ogóle. Spadek udziału wydatków bieżących jest podyktowany zmniejszeniem roli wydatków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych o 1,9 punktu procentowego, co wskazuje na racjonalizację wydatków.
4. Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 54 zł, tj. o 11,7%, przy czym odnotowano również wzrost liczby powiatów uzyskujących dochody per capita powyżej średniej wynoszącej 516 zł. Jednocześnie narastały dysproporcje pomiędzy poszczególnymi powiatami osiągającymi w skrajnych przypadkach 179 zł i 1 377 zł. Decydujący wpływ na powyższe zjawisko wywarły różnice w kwotach dotacji celowych (głównie z przeznaczeniem na inwestycje) przekazywanych samorządom powiatowym z budżetu państwa.
5. Wydatki budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w stopniu wyższym niż dochody, bo o 59 zł, głównie za sprawą wydatków bieżących. Podobnie jak w przypadku dochodów, także analiza wydatków per capita uwidacznia silne zróżnicowanie pomiędzy wartościami skrajnymi (176 zł i 1 406 zł). Przyczyna rozbieżności tkwi przede wszystkim w znacznie odbiegającej od przeciętnej aktywności inwestycyjnej niektórych powiatów.
6. Samorządy powiatowe wypracowały w roku 2001 nadwyżkę budżetową w łącznej kwocie 42 485 tys. zł (o 9 402 tys. zł niższą niż w roku poprzednim). Nadwyżkę budżetową zrealizował zaledwie co trzeci powiat. Znacząco, bo o 46, wzrosła liczba powiatów kończących rok budżetowy deficytem, wynoszącym ogółem 294 093 tys. zł (wzrost o 132 454 tys. zł). Świadczy to o wzrastającym zadłużeniu budżetów powiatów, co wynika z częstszego i na większą skalę finansowania realizowanych zadań w oparciu o środki o charakterze zwrotnym. Konsekwencją większego zadłużenia jest zdecydowany wzrost rozchodów, w tym zwłaszcza z tytułu spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek.

2.4. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu zwane „powiatami grodzkimi” w świetle obowiązującego prawa¹ są gminami wykonującymi zadania powiatu. Jest to szczególna kategoria gmin - miast na prawach powiatu - realizujących zadania, które na obszarach innych gmin wykonuje powiat. W znaczeniu ustrojowym miasto takie pozostaje nadal gminą. Funkcje organów powiatu sprawują: rada miasta i zarząd miasta². W roku 2001 miasta na prawach powiatu przejęły szereg zadań, m. in. prowadzenie obsługi finansowej placówek rodzinnych, finansowanie stypendiów sportowych i wyróżnień dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym, opracowanie programów pomocy przedsiębiorcom, finansowanie policji z zakresu służby prewencyjnej, prowadzenie edukacji konsumenckiej poprzez powołanie rzeczników konsumenckich.

Do końca 2001 r. miasta na prawach powiatu funkcjonowały w niezmienionej od 1 stycznia 1999 r. liczbie (65).

2.4.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Miasta na prawach powiatu w 2001 r. uzyskały łącznie dochody w wysokości 23 667 121 tys. zł, co stanowiło 98,2% planu wynikającego z uchwał budżetowych (**tabela 2.4.1.**). Realizacja planów dochodów budżetowych zamknęła się w przedziale od 89,3% w Wałbrzychu do 104,4% w Bytomiu. Trzyńskie miast nieznacznie przekroczyło poziom zaplanowanych dochodów.

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł	Wykonanie (4:3) w %	Dynamika (4:2) w %	Struktura w %
	2000	2001				
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem, z tego:	21 766 383	24 112 112	23 667 121	98,2	108,7	100,0
- dochody własne	10 540 613	11 622 999	11 273 672	97,0	107,0	47,6
- dotacje celowe	4 426 033	4 654 962	4 558 841	97,9	103,0	19,3
- subwencja ogólna	6 799 737	7 834 151	7 834 608	100,0	115,2	33,1

Na przebieg realizacji planu dochodów ogółem wpłynęło nieuzyskanie planowanych dochodów własnych (97%) i dotacji celowych (97,9%). Realizacja subwencji zakończyła się pełnym wykonaniem planowanych założeń.

Niski poziom wykonania planu dochodów własnych był wynikiem niepełnej realizacji dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych (85,2%), dochodów z majątku (88,5%) i podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej (90,5%).

¹ Art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

² Art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

W przypadku dotacji celowych, niepełna realizacja dochodów dotyczyła głównie dotacji na zadania inwestycyjne, które osiągnęły średnio 90% planowanych wielkości.

Dynamika dochodów

Dynamikę dochodów i wydatków powiatów grodzkich z ważniejszych źródeł przedstawiono w **tabeli 2.4.2.** W porównaniu do roku 2000 zrealizowane dochody w skali kraju wzrosły nominalnie o 8,7%, a realnie o 3,2%. Dochody ze wszystkich źródeł w łącznych kwotach wykazały niewielki wzrost. Najwyższy wskaźnik dynamiki dotyczył subwencji ogólnej (115,2%), dochody własne uzyskały wzrost o 7%, a dotacje celowe o 3%. Spośród 65 miast na prawach powiatu w 12 odnotowano spadek realnych dochodów. Najwyższy spadek wielkości dochodów ogółem wystąpił w Świętochłowicach - o 33,2%. Przyczyną tego było otrzymanie w 2000 r. wysokich kwot dotacji na budowę Drogowej Trasy Średnicowej a w 2001 r. zmniejszenie o 53,4% poziomu uzyskanych dotacji celowych. Natomiast największy wzrost realnych dochodów uzyskały Tychy (14,2%), głównie dzięki wzrostowi (o 46,7%) wielkości udziałów we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa.

Podkreślić należy znaczny wzrost udziałów w dochodach budżetu państwa miast województwa śląskiego - wskaźnik dynamiki 117,9%, a w roku poprzednim wskaźnik ten wyniósł 96,2%. Zmiana ta wynika głównie z zaliczenia miast śląskich do gmin górniczych, które zgodnie z art. 7a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 uzyskały w 2001 r. wyższy (32,6%) wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych³.

Zmniejszenie wielkości udziałów w dochodach budżetu państwa w stosunku do roku poprzedniego odnotowały miasta województwa podkarpackiego i lubuskiego. Świadczy to o pogarszającej się sytuacji gospodarczej tych regionów.

Struktura dochodów

Zrealizowane w wysokości 23 667 121 tys. zł dochody budżetów miast na prawach powiatu pochodziły w 47,6% z dochodów własnych, w 33,1% z subwencji ogólnej, a w 19,3% z dotacji celowych. W porównaniu do roku poprzedniego zwiększył się udział subwencji ogólnej i jednocześnie zmalał udział dotacji celowych i dochodów własnych. Z analizy danych ujętych w **tabeli 2.4.3.** wynika, że struktura dochodów w poszczególnych miastach była bardzo zróżnicowana.

Dochody własne stanowiły od 25,1% w Przemyślu do 64,4% w Sopocie, a subwencja ogólna - od 22,8% do 46,9%. W czterech województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim dochody własne nie osiągnęły poziomu 40% w strukturze dochodów. Wynika to z niskiego poziomu aktywności gospodarczej tych regionów. Prawie dwie trzecie powiatów grodzkich odnotowało spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, ale nie w każdym przypadku oznaczało to zmniejszenie wielkości uzyskanych dochodów - tylko 10 jednostek wykazało obniżkę kwot dochodów.

Podstawowym źródłem dochodów własnych miast na prawach powiatu były w 2001 r. udziały w podatku dochodowym oraz wpływy z podatków i opłat.

³ Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw.

Struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2000 i 2001

Źródła dochodów	Udziały w dochodach ogółem w %				Odsetek miast powyżej średniej
	Średnia krajowa		Wielkości minimalne	Wielkości maksymalne	
	2000	2001			
Dochody ogółem, z tego:	100	100	x	x	x
- dochody własne, w tym:	48,4	47,6	25,1	64,4	35,4
- udziały w podatku dochodowym,	17,3	17,2	7,7	25,2	36,9
- wpływy z podatków i opłat,	15,7	16,7	10,5	33,8	33,8
- z majątku	9,0	5,5	0,9	27,6	29,2
- dotacje celowe, w tym:	20,4	19,3	12,8	35,5	53,8
- na zadania własne,	5,9	5,0	2,1	19,3	40,0
- na zadania zlecone	13,4	13,6	9,0	26,1	58,5
- na zadania przyjęte w drodze porozumień	0,2	0,9	0,0	9,7	16,9
- subwencja ogólna, z tego:	31,2	33,1	22,8	46,9	61,5
- część oświatowa,	25,6	27,0	18,4	40,3	60,0
- część podstawowa,	0,0	0,1	0,0	2,1	7,7
- część rekompensująca,	2,4	2,6	1,2	5,0	40,0
- część drogowa,	2,8	3,0	0,9	12,7	33,8
- część wyrównawcza	0,5	0,4	0,1	0,7	70,8

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych⁴ stanowiły w 2001 roku 17,2% dochodów ogółem. Rozpiętość od 7,7% do 25,2% łącznych dochodów wynika z różnic w stopniu zurbanizowania, wysokości bezrobocia, ilości podatników podatku dochodowego i wysokości osiągniętych przez nich dochodów w poszczególnych miastach. Wpływy z podatków i opłat, których głównym źródłem jest podatek od nieruchomości stanowiły 16,7% zrealizowanych dochodów i w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosły o 1 punkt procentowy.

Gospodarka gruntami i nieruchomościami w powiatach grodzkich w 2001 r. była mniej efektywna. W stosunku do roku 2000 znacznie zmalał udział uzyskanych dochodów z majątku z 9,0% do 5,5%. Maksymalny poziom udziału dochodów z majątku w dochodach ogółem był ponad trzydziestokrotnie wyższy od minimalnego. Tak znaczne różnice można tłumaczyć różnicami w umiejętności gospodarowania nieruchomościami, rozmiarami posiadanych zasobów mienia, ale także zapotrzebowaniem na nie podmiotów gospodarczych.

Pozostałe dochody stanowiły 8,3% w strukturze dochodów. Źródłem tych dochodów były przede wszystkim wpływy za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wpływy z zakładów i jednostek budżetowych oraz odsetki od środków lokowanych na rachunkach bankowych.

⁴ Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2001 miasta na prawach powiatu otrzymywały dochody:

- w części gminnej:
 - 27,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych,
 - 5,0% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych,
- w części powiatowej - 1% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Najniższy udział w dochodach ogółem w omawianej grupie miały **dotacje celowe** - 19,3%. Rozpiętość udziału dotacji celowych między poszczególnymi jednostkami mieściła się w przedziale od 12,8% do 35,3%. Wśród dotacji celowych największą część stanowiły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej - 13,6% łącznych dochodów, a najmniejszą dotacje otrzymane z funduszy celowych - 0,1%. W stosunku do roku poprzedniego udział dotacji celowych na zadania własne obniżył się z 5,9% do 5% dochodów realizowanych przez powiaty grodzkie. Podobnie jak w 2000 r. mniejsze znaczenie miały dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

Powiaty grodzkie z uzyskanych dotacji celowych na realizację zadań inwestycyjnych przeznaczyły:

- 66,9% dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
- 59,8% dotacji otrzymanych z funduszy celowych,
- 20,9% dotacji na zadania własne,
- 6,6% dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organem administracji rządowej,
- 0,6% dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej.

Od pierwszego roku funkcjonowania powiatów grodzkich zwiększa się udział **subwencji ogólnej** w uzyskanych dochodach. W latach 1999-2001 wyniósł on 29,5%; 31,2% i 33,1%. W 2001 r. mieścił się w granicach od 22,8% do 46,9% ogólnej kwoty dochodów.

Nadal największą część stanowiła subwencja oświatowa (21% dochodów ogółem) ze względu na dużą ilość szkół prowadzonych przez miasta na prawach powiatu. W roku 2001 nieznacznie wzrosło znaczenie części drogowej i części rekompensującej subwencji ogólnej. Zróżnicowanie udziału w łącznych dochodach subwencji drogowych mieściło się w szerokim przedziale od 0,9% do 12,7%. Pozostałe części subwencji nie stanowiły znacznych kwot w strukturze dochodów omawianej grupy jednostek.

Z powodu wystąpienia powodzi dochody budżetowe miast na prawach powiatu zostały w 2001 r. zasilone środkami finansowymi przeznaczonymi na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Łączna kwota dochodów przeznaczonych na ten cel osiągnęła wysokość 32 501 tys. zł. W budżecie powiatów grodzkich stanowiła ona tylko 0,1%, ale dla poszczególnych jednostek były to często znaczące kwoty. Środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych uzyskały miasta w 11 województwach, największe kwoty otrzymały jednostki w województwie dolnośląskim i pomorskim.

Prawie 44% tych środków skierowano na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska z przeznaczeniem na wzmocnienie i odbudowę wałów przeciwpowodziowych, naprawę zbiorników retencyjnych i oczyszczanie terenów popowodziowych. Ponad 20% omawianych dochodów skumulowano w dziale - Opieka społeczna na pomoc bezpośrednią dla osób, które ucierpiały w wyniku powodzi. Kolejną grupę stanowiły dochody w dziale Transport i łączność - 16,5% skierowanych środków. Były one przeznaczone na odbudowę i naprawę dróg, mostów i infrastruktury z tym związanej. Następne 13,2% stanowiły środki w dziale - Gospodarka mieszkaniowa, uzyskane w całości przez miasta województwa pomorskiego na zakup i remonty mieszkań dla powodzian.

Dochody budżetowe powiatów grodzkich związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych w dziale - Oświata i wychowanie stanowiły 2,4%, a w dziale - Ochrona

zdrowia 2,1% uzyskanych środków. Udział pozostałych dochodów był niewielki i łącznie stanowił 1,9% środków przeznaczonych na ten cel.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Uzyskane przez miasta na prawach powiatu dochody ogółem w 2001 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio w kraju 2 069 zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 171 zł. Ze źródeł dochodów najbardziej wzrosła subwencja ogólna - o 92 zł na mieszkańca, dochody własne zwiększyły się o 66 zł, a poziom dotacji celowych wzrósł o 12 zł. Wysokość dochodów w poszczególnych miastach w rozbiciu na źródła dochodów zaprezentowano w **tabeli 2.4.4**. Zróżnicowanie poziomu dochodów ogółem nie było szczególnie wysokie, w krańcowych przypadkach sięgało 1 372 zł i 2 984 zł. W okresie ostatnich dwóch lat funkcjonowania powiatów grodzkich, Sopot uzyskał najwyższą kwotę dochodów ogółem na jednego mieszkańca a Piekary Śląskie najniższą. Wszystkie miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem Świętochłowic⁵, wykazały wzrost dochodów ogółem na jednego mieszkańca.

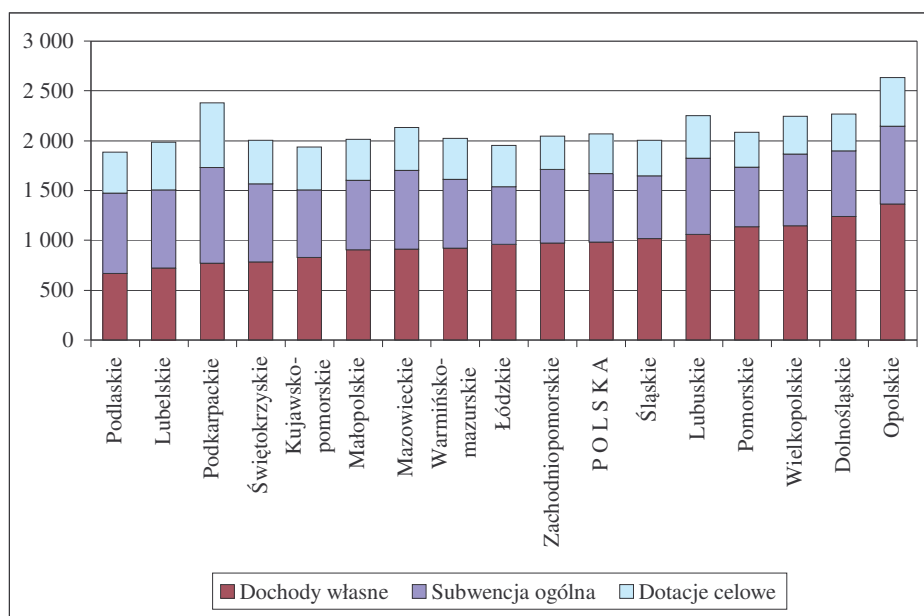
W 2001 r. przeciętny poziom uzyskanych **dochodów własnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 985 zł i wykazywał znaczne zróżnicowanie. Mieścił się w przedziale od 557 zł do 1 921 zł, najwyższy poziom przekraczał prawie trzy i półkrotnie poziom minimalny. Tak jak w roku poprzednim niewielka grupa miast uzyskała wysoki wskaźnik dochodów własnych *per capita*; tylko w 19 jednostkach był on wyższy od średniego poziomu. Przy średnim w kraju wzroście o 66 zł, Sopot wykazał wzrost dochodów własnych na jednego mieszkańca aż o 314 zł⁶. Przeciętny poziom wpływów z podatków i opłat w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 r. wzrósł o 47 zł i osiągnął poziom 345 zł. Najwyższy poziom znacznie odbiegający od kolejnych wyników odnotowano w Płocku - 847 zł i był on prawie pięciokrotnie wyższy od poziomu minimalnego. Średni dochód z tytułu udziałów w dochodach budżetu państwa zwiększył się i osiągnął wysokość 355 zł. Tylko miasta województwa lubuskiego i podkarpackiego w 2001 r. odnotowały spadek poziomu udziałów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Potwierdza to słabą sytuację gospodarczą tych regionów. Różnice między wartościami skrajnymi wpływów z podatków i opłat oraz udziałów w dochodach budżetu państwa w 2001 r. znacznie wzrosły w stosunku do roku poprzedniego. Świadczy to o polaryzacji powiatów grodzkich wynikającej z różnej skuteczności w pozyskiwaniu dochodów, wielkości posiadanych zasobów i odmiennej sytuacji gospodarczej.

Najmniej zróżnicowanym źródłem dochodów miast na prawach powiatu była **subwencja ogólna**. W przeliczeniu na jednego mieszkańca dochody z tego tytułu mieściły się w przedziale od 444 zł do 1 228 zł przy średnim poziomie 685 zł. W przeciwieństwie do subwencji ogólnej **dotacje celowe** były najsilniej zróżnicowanym rodzajem dochodów. Ich poziom wahał się od 232 zł do 781 zł. Szczególnie zróżnicowany był poziom dotacji na realizację zadań inwestycyjnych - od 0 do 220 zł. Przeciętny poziom tych dotacji był niski - 28 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Pięć miast o niskim poziomie dotacji celowych nie przeznaczyło żadnych środków z tego tytułu na realizację zadań inwestycyjnych.

⁵ Spadek dochodów ogółem na jednego mieszkańca wynika z faktu, że w 2000 r. Świętochłowice uzyskały wysoką dotację celową na inwestycję a w 2001 r. ogólna kwota dotacji celowych zmniejszyła się o połowę (53,4%), ponadto Świętochłowice uzyskały niższą kwotę subwencji ogólnej o 17,5%.

⁶ Wzrost ten wynika ze wzrostu udziałów w dochodach budżetu państwa i wzrostu dochodów z majątku.

Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku (w zł)



2.4.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Poziom wydatków może różnić się od poziomu dochodów w danym roku. Ma to związek z pozostawieniem nadwyżki niewykorzystanych dochodów albo zrealizowaniem wydatków wyższych od dochodów, które finansuje się przychodami w postaci kredytów, pożyczek, środków z prywatyzacji majątku, emisji obligacji, nadwyżek z lat ubiegłych. Jednak w dłuższym okresie czasu wysokość dochodów i wydatków są ze sobą ściśle powiązane.

Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł	% wykonania (4:3)	Dynamika (4:2) w %	Struktura w %
	2000	2001				
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem z tego:	23 084 444	26 282 247	25 136 515	95,6	108,9	100,0
- majątkowe, w tym:	3 942 617	4 495 574	4 023 593	89,5	102,1	16,0
- inwestycyjne	3 722 460	4 303 890	3 846 574	89,4	103,3	15,3
- bieżące, w tym:	19 141 827	21 786 673	21 112 922	96,9	110,3	84,0
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	9 718 550	9 907 768	9 775 002	98,7	100,6	41,8

Zrealizowana w 2001 r. przez miasta na prawach powiatu kwota wydatków 25 136 515 tys. zł stanowiła 95,6% planu (**tabela 2.4.1.**). Tak jak w roku poprzednim żadna jednostka nie zrealizowała w pełni planowanych wydatków a poziom ich wykonania mieścił się w granicach od 86,7% do 98,8% planu. Wskaźniki wykonania wydatków majątkowych i wydatków bieżących ogółem były niższe niż w roku 2000 i wynosiły odpowiednio 89,5% i 96,9%.

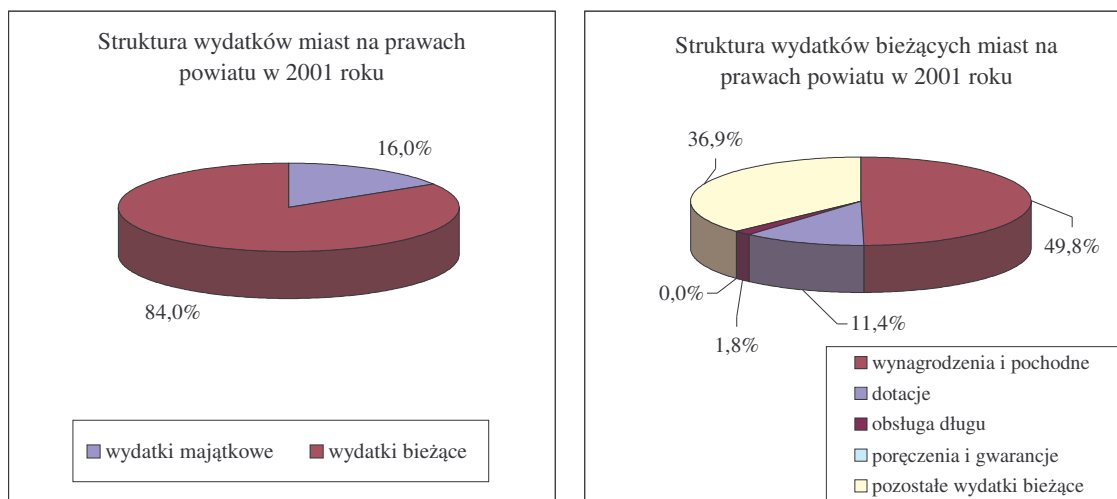
Dynamika wydatków

Wydatki budżetowe zrealizowane w 2001 r. rosły w stosunku do 2000 r. proporcjonalnie do wzrostu dochodów, osiągając 8,9% wzrost w ujęciu nominalnym, to jest 3,4% - po uwzględnieniu skutków inflacji. Nadal w budżetach powiatów grodzkich utrzymywała się niezbyt korzystna tendencja szybszego wzrostu wydatków bieżących od wydatków majątkowych. Z analizy danych zamieszczonych w **tabeli 2.4.2.** wynika, że 23% jednostek odnotowało spadek realnych wydatków ogółem. Wskaźniki dynamiki wydatków bieżących zrealizowanych przez miasta na prawach powiatu w 2001 r. oscylowały wokół średniej 110,3%. Godnym podkreślenia jest fakt, że wysoki wzrost wydatków bieżących nie spowodował wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne; wydatki te pozostały na poziomie zbliżonym do roku 2000. Dynamika wydatków majątkowych była bardzo zróżnicowana, połowa miast uzyskała wzrost, a Skierniewice uzyskały wzrost aż o 166,9%. Największy spadek wydatków majątkowych (o 80,5%) wykazały Świętochłowice z powodu znacznego obniżenia uzyskanych dochodów⁷.

Struktura wydatków

Od początku funkcjonowania powiatów grodzkich utrzymuje się niekorzystna tendencja w strukturze wydatków: wzrost udziału wydatków bieżących powodujący równocześnie obniżenie poziomu wydatków majątkowych⁸.

W ogólnej kwocie wydatków budżetowych zrealizowanych przez miasta na prawach powiatu wydatki majątkowe stanowiły 16%. W poszczególnych jednostkach udział wydatków majątkowych wahał się od 1,8% do 30,3%, a spośród 65 miast zaledwie w 18 udział tych wydatków był wyższy od przeciętnego. Potwierdza to fakt występowania grupy powiatów grodzkich o bardzo dużych możliwościach inwestycyjnych i świadczy o wysokim zróżnicowaniu poziomu wydatków majątkowych.



Zrealizowane wydatki bieżące w 2001 r. stanowiły 84% wydatków ogółem. W strukturze wydatków bieżących najpoważniejszą pozycję stanowiły wynagrodzenia

⁷ M. in. w wyniku zmniejszenia kwot dotacji celowych na zadanie własne, na budowę Drogowej Trasy Średnicowej.

⁸ Udział wydatków majątkowych w miastach na prawach powiatu w latach: 1999 r. - 18,1%, 2000 r. - 17,1%, 2001 r. - 16,0%.

i pochodne od wynagrodzeń - 41,8%. Były to przede wszystkim wynagrodzenia pracowników placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, administracji oraz służb, inspekcji i straży. Ich udział w większości jednostek oscylował wokół średniej, ale w skrajnych przypadkach stanowił 19,1% oraz 60,2% łącznych wydatków. Kolejnym elementem wydatków bieżących były dotacje przekazywane własnym jednostkom organizacyjnym oraz podmiotom realizującym zadania powiatów grodzkich. W 2001 r. ich udział w strukturze wydatków wzrósł w stosunku do roku poprzedniego i osiągnął poziom 9,6%. Zróżnicowanie udziału dotacji w ogólnej kwocie wydatków mieściło się w granicach od 3,8% do poziomu znacznie odbiegającego od pozostałych 51,8% w Łomży. W porównaniu z rokiem poprzednim znacznie wzrósł poziom wydatków związanych z obsługą długu, z 0,8% w 2000 r. do 1,5% w 2001 roku. Tylko w trzech miastach na prawach powiatu wystąpiły wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Pozostałe wydatki bieżące powiatów grodzkich, stanowiące 31% wydatków, obejmowały zakup materiałów, usług, koszty podróży służbowych, różnego typu świadczenia i opłaty. Zróżnicowanie udziału tych wydatków zawierało się w przedziale od 20,5% do 48,9% łącznej kwoty wydatków.

Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2001 r.

Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki w tys. zł	Udział % w wydatkach ogółem
Wydatki ogółem	25 136 515	100
Dz. 010 - Rolnictwo i łowiectwo	36 552	0,1
Dz. 020 - Leśnictwo	4 774	0,0
Dz. 400 - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, gaz i wodę	32 336	0,1
Dz. 500 - Handel	4 481	0,0
Dz. 550 - Hotele i restauracje	2 425	0,0
Dz. 600 - Transport i łączność	3 522 028	14,0
Dz. 630 - Turystyka	11 902	0,1
Dz. 700 - Gospodarka mieszkaniowa	1 234 080	4,9
Dz. 710 - Działalność usługowa	152 041	0,6
Dz. 720 - Informatyka	1 625	0,0
Dz. 750 - Administracja publiczna	1 735 426	6,9
Dz. 751 - Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	15 002	0,1
Dz. 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 117 461	8,4
Dz. 757 - Obsługa długu publicznego	392 089	1,5
Dz. 758 - Różne rozliczenia	42 511	0,2
Dz. 801 - Oświata i wychowanie	7 417 244	29,5
Dz. 803 - Szkolnictwo wyższe	13 707	0,1
Dz. 851 - Ochrona zdrowia	693 040	2,7
Dz. 853 - Opieka społeczna	2 906 990	11,6
Dz. 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 960 730	7,8
Dz. 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 584 832	6,3
Dz. 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	729 483	2,9
Dz. 925 - Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	55 040	0,2
Dz. 926 - Kultura fizyczna i sport	470 032	1,9
Pozostałe działy	684	0,0

Nadal podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych w powiatach grodzkich było finansowanie placówek oświatowych⁹. Kwota wydatków na finansowanie placówek oświatowych w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła, ale w tempie zbliżonym do tempa wzrostu wydatków ogółem. Udział w ogólnej strukturze wydatków obniżył się ponownie o 0,3 punktu procentowego¹⁰ i wykazywał przestrzenne zróżnicowanie od 31,6% w miastach województwa dolnośląskiego do 45,2% w miastach województwa podlaskiego.

Na transport i łączność przeznaczono średnio 14,0% wydatków, najwięcej w województwie zachodniopomorskim - 20,7%, a najmniej w podkarpackim - 6,3%.

Przeciętnie 11,6% wydatków budżetów miast na prawach powiatu stanowiły wydatki na opiekę społeczną. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost udziału tych wydatków w łącznej kwocie o 1,1 punktu procentowego. Systematyczny wzrost tych wydatków związany jest z ogólnym pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej i wzrostem bezrobocia wśród społeczności lokalnych.

Znacznie wzrosły wydatki poniesione w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa. Wzrost kwot o 13,1% nie spowodował jednak dużej zmiany udziału tych wydatków w strukturze wydatkowania miast - udział ten wzrósł z 8,1% do 8,4%.

Wydatki na administrację publiczną stanowiły średnio 6,9% ogółu wydatków i zmalały w porównaniu do roku ubiegłego o 0,3 punktu procentowego. W poszczególnych województwach wahały się średnio od 5,5% w podlaskim do 9% w opolskim.

Środki wydatkowane przez powiaty grodzkie na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska stanowiły w 2001 r. średnio 6,3% łącznych wydatków. Zauważyć należy duże zróżnicowanie tych udziałów w poszczególnych województwach, od 3,4% w mazowieckim do 9,6% w pomorskim.

Wydatki poniesione w pozostałych działach ukształtowały się na poziomie poniżej 5% wydatków ogółem.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem na jednego mieszkańca wzrosły o 184 zł i osiągnęły wysokość 2 197 zł (**tabela 2.4.5.**). Wydatki wyższe od średniej krajowej zrealizowało 46,1% powiatów grodzkich, a ich poziom wahał się od 1 435 zł do 2 980 zł. Kolejny raz najwyższe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wśród miast na prawach powiatu uzyskał Sopot, a najniższe Piekary Śląskie.

Wydatki bieżące stanowiły podstawową część wydatków i osiągnęły *per capita* wysokość 1 845 zł. Na uwagę zasługuje fakt, że niemal cały wzrost wydatków ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynika ze wzrostu wydatków bieżących (o 176 zł w stosunku do roku 2000). Obciążenie jednego mieszkańca powiatu grodzkiego wydatkami na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosło średnio 918 zł (wzrost o 71 zł) i zamknęło się w szerokim przedziale od 385 zł do 1 342 zł. Poziom dotacji wypłaconych z budżetów miast sięgał w 2001 r. kwoty 211 zł (wzrost o 28 zł) w przeliczeniu na jednego mieszkańca

⁹ W związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej dawny dział 79 - Oświata i wychowanie porównano z łączną kwotą dwu działów 801 - Oświata i wychowanie oraz 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza.

¹⁰ Średni udział wydatków na oświatę i wychowanie w wydatkach ogółem: 1999 r. - 37,8%, 2000 r. - 37,6%, 2001 r. - 37,3%.

i mieścił się w bardzo szerokich granicach od 90 zł do 1 044 zł. Oznacza to, że omawiane jednostki w różnym stopniu zlecały wykonywanie zadań własnych innym jednostkom. Największe nasilenie tego zjawiska odnotowano w Łomży.

Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły jedynie o 8 zł i w 2001 roku uzyskały poziom 352 zł. Wobec wzrostu o 184 zł wydatków ogółem *per capita* jest to niekorzystne zjawisko. Wysokość tych wydatków wahała się od 34 zł do 794 zł. Połowa miast odnotowała spadek wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych liczonych na jednego mieszkańca.

2.4.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania miast na prawach powiatu

Rok budżetowy 2001 miasta na prawach powiatu zakończyły *per saldo* deficytem w ogólnej wysokości 1 469 394 tys. zł. Wykonane dochody i wydatki pozwoliły zamknąć rok z deficytem niższym o 700 741 tys. zł od zakładanego. Na łączny wynik złożyły się - nadwyżka uzyskana przez 16 powiatów grodzkich i deficyt w 49 jednostkach.

W stosunku do roku poprzedniego w 2001 r. nastąpił wzrost deficytu o 151 333 tys. zł, a w relacji do wykonanych dochodów budżetowych łączny deficyt wyniósł 7,7%, w 2000 r. - 6,1%. W skrajnym przypadku deficyt sięgnął 19,4% uzyskanych dochodów (**tabela 2.4.1.**).

W powiatach, które rok 2001 zamknęły nadwyżką, stosunek nadwyżki do osiągniętych dochodów wyniósł przeciętnie 1,9%, a maksymalny poziom sięgnął 5,7% dochodów. Poziom uzyskanych nadwyżek świadczy o rosnącym zróżnicowaniu w zakresie pozyskiwania dochodów, a co za tym idzie w potencjale gospodarczym miast na prawach powiatu. W porównaniu do roku 2000 dwukrotnie wzrosła ilość miast, które zamknęły budżet dodatnim wynikiem.

Jednostki, które zrealizowały wyższe wydatki od dochodów, sfinansowały uzyskany deficyt przede wszystkim zaciągniętymi kredytami i pożyczkami, obligacjami oraz środkami uzyskanymi z innych źródeł. Struktura źródeł pokrycia faktycznego deficytu w powiatach grodzkich w 2001 roku przedstawiała się następująco:

- kredyty i pożyczki 64,1%,
- obligacje 17,6%,
- inne źródła 10,0%,
- nadwyżka z lat ubiegłych 5,3%,
- papiery wartościowe 1,5%,
- prywatyzacja majątku 1,5%,
- spłaty pożyczek udzielonych 0,1%.

Łączna kwota przychodów wyniosła 2 784 720 tys. zł, co stanowiło 11,1% zrealizowanych wydatków. Zrealizowane w 2001 r. rozchody w kwocie 786 762 tys. zł stanowiły 3,3% w stosunku do dochodów, a więc były niższe od ustawowej 15-procentowej granicy wyznaczonej dla spłat kredytów, pożyczek i wykupu wyemitowanych papierów wartościowych. Kwota ta w 85,4% składała się ze spłaty kredytów i pożyczek, w 11,7% z wykupu obligacji samorządowych oraz w 1,6% z udzielonych pożyczek.

Rok 2001 to kolejny rok pogłębiania się zadłużenia powiatów grodzkich. Łączna kwota zobowiązań wyniosła 5 209 380 tys. zł (**tabela 2.4.7.**) i w odniesieniu do roku poprzedniego odnotowano wzrost o 38,5%. Relacja zobowiązań do zrealizowanych dochodów w 2000 r. uzyskała poziom 17,3%, natomiast w 2001 r. jej poziom wzrósł do 22%.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	Kwota w tys. zł		Dynamika w %	Struktura w %		W stosunku do dochodów w %
	2000	2001		2000	2001	
Zobowiązania ogółem, z tego:	3 761 800	5 209 380	138,5	100	100	22,0
- emisja papierów wartościowych	666 491	1 058 381	158,8	17,7	20,3	4,5
- kredyty i pożyczki	2 843 580	3 938 430	138,5	75,6	75,6	16,6
- przyjęte depozyty	60 048	17 788	29,6	1,6	0,4	0,1
- wymagalne zobowiązania razem	191 682	194 781	101,6	5,1	3,7	0,8
- w tym z tytułu dostaw towarów i usług	103 423	156 093	150,9	2,7	3,0	0,7

W strukturze zobowiązań nadal największą pozycję stanowiły kredyty i pożyczki - 75,6%. Kwota zobowiązań z tego tytułu wzrosła o 38,5%, a jej udział w dochodach ogółem również zwiększył się z 13,1% do 16,6%.

W powiatach grodzkich istotną rolę odgrywały także zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych i stanowiły w 2001 r. 20,3% łącznej kwoty zobowiązań. W zobowiązaniach tych nastąpił największy wzrost kwoty zadłużenia, wynoszący 58,8%. Ponadto dwukrotnie zwiększyła się liczba jednostek, które wykorzystały możliwość finansowania inwestycji poprzez emisję obligacji. W 27 miastach wystąpiły zobowiązania z tego tytułu, najwyższy udział kwot emisji papierów wartościowych w zrealizowanych dochodach odnotowano w Gdyni - 40,1%.

Znacznie zmalała natomiast kwota zobowiązań z tytułu przyjętych depozytów, które na koniec 2001 r. stanowiły 0,1% dochodów ogółem.

Zobowiązania wymagalne utrzymały się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim i w relacji do dochodów stanowiły 0,8%. Głównie były to zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług. W strukturze zobowiązań zmniejszył się udział zobowiązań wymagalnych o 1,4 punktu procentowego i w 2001 r. uzyskał poziom 3,7% zobowiązań ogółem. W czterech miastach na prawach powiatu zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Najwyższy poziom zobowiązań wymagalnych w relacji do dochodów wykazały: Elbląg - 4,6% i Łódź - 4,4%.

Na koniec 2001 r. wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez miasta na prawach powiatu poręczeń i gwarancji wyniosła 317 812 tys. zł, a wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu uzyskała wysokość 2 359 tys. zł. Wartość wydatkowanych w omawianym okresie z budżetów powiatów grodzkich środków tytułem spłaty zobowiązań, zaciągniętych i nie spłaconych przez dłużników wyniosła 2 909 tys. zł.

Analizując zobowiązania miast na prawach powiatu według wierzycieli należy stwierdzić, że największym wierzycielem tej grupy jednostek były banki (71,1% kwoty zadłużenia) i sektor finansów publicznych (13,7% kwoty zadłużenia). Zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły 4,6% ogółu zobowiązań.

Podkreślić należy duże zróżnicowanie poziomu zobowiązań między poszczególnymi miastami, który w relacji do uzyskanych dochodów zamknął się w przedziale od 1,6% do

49,6%, a więc żadna z omawianych jednostek nie przekroczyła ustawowej granicy bezpiecznego zadłużenia.

Powiaty grodzkie na koniec roku 2001 posiadały także należności w wysokości 1 950 808 tys. zł, z czego 97,2% stanowiły należności wymagalne.

2.4.4. Podsumowanie

1. W 2001 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały zaplanowane dochody w 98,2%, tj. w kwocie 23 667 121 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego realny wzrost dochodów wyniósł 3,2%. Dochody ze wszystkich źródeł wykazują niewielki wzrost, a najwyższy wskaźnik dynamiki uzyskała subwencja ogólna (115,2%).
2. Dochody własne były nadal podstawowym źródłem dochodów budżetowych powiatów grodzkich - 47,6% dochodów ogółem. Jednak w porównaniu do roku poprzedniego nieznacznie zmalał udział dochodów własnych i dotacji celowych a zwiększył się udział subwencji ogólnej. O skali zróżnicowania między poszczególnymi miastami mogą świadczyć różnice poziomu udziału dochodów własnych w dochodach ogółem: od najniższego 25,1% aż do 64,4%.
3. Niemal wszystkie miasta na prawach powiatu uzyskały wzrost dochodów budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca a średni ich poziom wyniósł 2 069 zł. Największe zróżnicowanie wystąpiło w dochodach własnych - najwyższy poziom per capita przekraczał prawie trzy i półkrotnie poziom minimalny. Świadczy to o polaryzacji powiatów grodzkich wynikającej z różnej skuteczności pozyskiwania dochodów, wielkości posiadanych zasobów i różnej sytuacji gospodarczej miast.
4. Powiaty grodzkie wykonały wydatki ogółem w wysokości 25 136 515 tys. zł, co stanowiło 95,6% zaplanowanej kwoty. Odnotowano niższy niż w roku poprzednim realny wzrost wydatków ogółem (5% w 2000 r., 3,4% w 2001 r.).
5. Od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu utrzymuje się niekorzystna tendencja zmian w strukturze wydatków polegająca na obniżaniu się udziału wydatków majątkowych. Udział ten w latach 1999-2001 kształtował się na poziomie: 18,1%; 17,1%; 16,0%. Na uwagę zasługuje fakt, że wzrost udziału wydatków bieżących nastąpił przy niezmiennym poziomie wydatków na wynagrodzenia i pochodne.
6. Podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych w powiatach grodzkich było finansowanie zadań z zakresu oświaty i edukacji - 37,3% wydatków ogółem. Kolejne kierunki wydatków to: transport i łączność (14,0%), opieka społeczna (11,6%) oraz bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (8,4%).
7. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem na jednego mieszkańca wzrosły o 184 zł i osiągnęły wysokość 2 197 zł. Niemal cały ich wzrost wynikał ze wzrostu wydatków bieżących (o 176 zł). W połowie miast nastąpił spadek wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wartości skrajne wydatków ogółem per capita wyniosły 1 435 zł i 2 980 zł, a wydatków majątkowych 34 zł i 794 zł.

8. *Miasta na prawach powiatu zakończyły rok budżetowy 2001 deficytem per saldo w ogólnej wysokości 1 469 394 tys. zł. Nadwyżkę uzyskało 16 miast, tj. dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim, a deficyt 49.*
9. *Rok 2001 r. to kolejny rok pogłębiania zadłużania się powiatów grodzkich. Łączna kwota zobowiązań wyniosła 5 209 380 tys. zł i w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 38,5%. Poziom zobowiązań w stosunku do zrealizowanych dochodów wyniósł 22% (w 2000 r. 17,3%). Podkreślić należy duże zróżnicowanie tego wskaźnika w odniesieniu do poszczególnych miast - od 1,6% do 49,6%.
W strukturze zobowiązań największą pozycję stanowiły kredyty i pożyczki - 75,6%. Istotną rolę odgrywają również zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych, które w 2001 r. stanowiły 20,3% łącznej kwoty zobowiązań. Z możliwości finansowania inwestycji poprzez emisję obligacji skorzystało ponad 40% miast.*

2.5. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Rok budżetowy 2001 cechował brak stabilności pod względem ilości i rodzaju wykonywanych przez województwa samorządowe zadań jak i ich finansowania. Trudności na etapie planowania i wykonywaniu budżetu spowodowane były między innymi niedoszacowaniem środków przekazywanych województwom samorządowym z budżetu państwa, co wpływało na częste zmiany w ciągu roku kwot dotacji i subwencji, zablokowaniem niektórych wydatków w budżecie państwa - skutkujące nieprzekazaniem przez wojewodów części dotacji oraz zmianami w ciągu roku budżetowego przepisów prawnych, rozszerzających katalog wykonywanych przez te jednostki samorządu terytorialnego zadań. Do zadań, które weszły do realizacji w roku 2001, należy zaliczyć: prowadzenie polityki regionalnej w oparciu o kontrakty wojewódzkie, organizowanie staży podyplomowych dla absolwentów studiów lekarskich, szkół pielęgniarstwa i szkół położnych, organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich oraz zakup taboru szynowego, organizowanie i prowadzenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej o zasięgu ponadpowiatowym. Na wielkość budżetów województw miało również wpływ podwyższenie płac pedagogom wynikające z Karty Nauczyciela i realizacja w 2001 r. zadań ujętych w wykazie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku 2000.

Województwa samorządowe w 2001 r. uzyskały nowy rodzaj dochodów własnych, którymi są opłaty za wydawanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu. Środki te mogą być wykorzystywane wyłącznie na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

2.5.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

W 2001 r. województwa samorządowe pozyskały łącznie 4 599 534 tys. zł dochodów, a ich wykonanie w stosunku do planu wyniosło 94,3%. Kolejny już rok żadne z województw samorządowych nie wykonało uchwalonego planu dochodów. W porównaniu do roku poprzedniego dochody nominalnie wzrosły o 24,2%, a realnie o 18,7%.

Wykonanie dochodów przez poszczególne województwa samorządowe w 2001 roku przedstawia **tabela 2.5.1.**

Wykonanie dochodów w 2001 r. w województwach samorządowych z poszczególnych źródeł w kwotach zbiorczych, ich dynamikę i strukturę prezentuje poniższe zestawienie:

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w 2001 roku

Rodzaje dochodów	2000	2001		Wykonanie 4:3 %	Dynamika 4:2 %	Struktura dochodów 2001 r.
	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem z tego:	3 704 627	4 879 495	4 599 534	94,3	124,2	100,0
Dochody własne	591 903	636 829	615 827	96,7	104,0	13,4
Dotacje celowe	1 712 305	2 660 492	2 401 469	90,3	140,2	52,2
Subwencje	1 400 419	1 582 175	1 582 237	100,0	113,0	34,4

Stopień realizacji dochodów ogółem wyniósł od 91,4% w województwie małopolskim do 97,0% w województwie pomorskim. Wykonanie dochodów z najważniejszych źródeł mieściło się w przedziale od 90,3% dla dotacji celowych do 100,0% dla subwencji, która była przekazywana z budżetu państwa terminowo i w pełnej wysokości. Rok 2001 był kolejnym, w którym poziom wykonania dochodów obniżył się. Bezpośrednią tego przyczyną było zmniejszenie wpływów z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz niepełne przekazywanie przyznanych dotacji celowych.

Dynamika i struktura dochodów

Dynamika wzrostu dochodów z głównych źródeł w ciągu trzech lat funkcjonowania województw samorządowych, wskazuje tendencję wzrostową dochodów własnych i dotacji celowych, natomiast malejącą subwencji. Dynamikę dochodów województw samorządowych w rozbiciu na główne źródła dochodów obrazuje **tabela 2.5.2.**

Dochody ogółem w porównaniu do 2000 r. zmalały jedynie w województwie świętokrzyskim o 2,9%, natomiast w pozostałych województwach nastąpił ich wzrost od 5,5% w dolnośląskim do 48,0% w pomorskim. Realne dochody spadły tylko w województwie świętokrzyskim o 8,4%. W województwie dolnośląskim realne dochody ogółem ukształtowały się na poziomie roku ubiegłego. W pozostałych 14 województwach nastąpił realny ich wzrost, który wahał się od 0,7% w śląskim do 42,5% w pomorskim.

Wzrost **dochodów własnych** w stosunku do 2000 r. odnotowano w 11 województwach samorządowych; mieścił się on w przedziale od 0,4% w łódzkim do 13,9% w kujawsko-pomorskim. W pozostałych województwach samorządowych dochody te spadły w stosunku do poprzedniego roku od 8,1% w świętokrzyskim do 1,9% w śląskim. Najważniejszym źródłem dochodów własnych w województwach samorządowych były udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Tylko w 2 województwach nastąpił ich wzrost w stosunku do poprzedniego roku, tj. mazowieckim o 5,8% i śląskim 0,8%. W pozostałych województwach samorządowych zanotowano ich spadek, największy w województwie podkarpackim - o 10,9%, a najmniejszy w pomorskim - o 0,7%. **Struktura dochodów** w minionym roku nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do poprzednich lat funkcjonowania województw samorządowych. W analizowanej grupie budżetów jednostek samorządu terytorialnego nastąpił znaczny spadek udziału dochodów własnych z wpływów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W stosunku do 1999 r. spadek ten wyniósł średnio 4,8 punktu procentowego. Wzrosły natomiast dochody uzyskane z majątku przejętego przez województwa samorządowe¹. Jednak udział tych dochodów własnych nadal był znikomy i wynosił od 0,1% w województwach lubuskim i śląskim do 2,2% w dolnośląskim. Żadnych dochodów z majątku nie uzyskano w województwie świętokrzyskim. Pozostałe dochody stanowiły średnio 1,2% dochodów własnych, natomiast w rozbiciu na poszczególne województwa wahały się one od 0,5% w warmińsko-mazurskim do 2,2% w lubuskim. Pozostałe dochody pochodziły głównie z opłat: za zezwolenie na obrót hurtowy alkoholem, za zezwolenia oraz zmiany zezwoleń na wykonywanie zarobkowych przewozów osób pojazdami samochodowymi, z odsetek od środków finansowych na

¹ Uzyskiwano je ze sprzedaży nieruchomości będących w zasobach województw samorządowych, np. mieszkań, budynków po byłych instytucjach wojewódzkich z dawnego podziału administracyjnego, jak również ze zwiększonych wpływów z opłaty za trwały zarząd, użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz z najmu i dzierżawy pomieszczeń biurowych, mieszkalnych, placów itp.

rachunkach bankowych, jak również z kar i grzywien nałożonych za nieterminowe wykonywanie umów i wpłat do budżetów województw samorządowych nadwyżek środków obrotowych przez podległe im zakłady budżetowe i zysków przez gospodarstwa pomocnicze.

Dochody z **subwencji** we wszystkich województwach samorządowych wzrosły średnio o 13,0%. Dynamika ich wzrostu była o 9,8 punktu mniejsza niż w 2000 roku. Wzrost subwencji mieścił się w granicach od 2,0% w dolnośląskim do 20,4% w zachodniopomorskim. Udział dochodów pochodzących z subwencji w strukturze dochodów ogółem, w porównaniu do 2000 r. uległ zmniejszeniu o 3,4 punktu procentowego i wyniósł 34,4%. Na subwencję ogólną składają się poszczególne jej części, które w strukturze dochodów ogółem województw samorządowych stanowiły odpowiednio: część drogowa 19,0%, część oświatowa 9,8%, część wyrównawcza 5,6%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 22,7% (śląskie) do 47,5% (zachodniopomorskie) dochodów ogółem. Na wielkość subwencji ogólnej w województwie zachodniopomorskim rzutowała jej część drogowa, która stanowi aż 32,4% dochodów tej jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy w województwie śląskim subwencja drogowa to zaledwie 8,4% dochodów. Pomimo wprowadzenia w związku ze znowelizowaną ustawą Karta Nauczyciela, drugiego etapu podwyżek dla nauczycieli w 2001 r., udział części oświatowej subwencji w strukturze dochodów zmalał o 1,7 punktu procentowego, kształtując się w granicach od 5,9% w lubuskim do 13,2% w łódzkim. W związku ze sposobem liczenia subwencji wyrównawczej województwo mazowieckie jako jedyne nie otrzymało tej części subwencji 1999 r. i 2001 roku. W pozostałych województwach udział w dochodach ogółem części wyrównawczej subwencji ogólnej był bardzo zróżnicowany i stanowił od 2,8% w śląskim do 9,9% w łódzkim.

Głównym źródłem dochodów województw samorządowych są **dotacje celowe**. Średnio w kraju wzrosły one w 2001 r. o 40,2%, najwięcej w województwach: mazowieckim o 108,6%, pomorskim o 102,7% i łódzkim o 102,5%. Ten skokowy wzrost wynikał z wprowadzenia w 2001 r. do budżetów województw wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z upływem 2000 r., otrzymaniu dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz środków na kontrakty wojewódzkie. Środki z budżetu państwa, które nie wygasły z końcem 2000 r., przeznaczono na inwestycje, program działań osłonowych i restrukturyzacji w ochronie zdrowia, jak również na wspieranie realizacji programów inicjowanych przez organy samorządu województwa a dotyczących zadań w zakresie ograniczania bezrobocia. Tylko w województwie świętokrzyskim zanotowano spadek wielkości dotacji w stosunku do roku poprzedniego o 8,5%. W pozostałych województwach wzrost dotacji wynosił od 3,7% w śląskim do 96,9% w warmińsko-mazurskim. Zwiększenie kwot dotacji w 2001 r. miało wpływ na zmianę struktury dochodów województw samorządowych w skali kraju. Ich udział w stosunku do roku ubiegłego wzrósł średnio o 6 punktów procentowych. W strukturze dochodów budżetów poszczególnych województw dotacje celowe stanowiły od 42% w zachodniopomorskim do 63,5% w śląskim. W związku z wykonywaniem nowych zadań nałożonych ustawami, realizacją kontraktów wojewódzkich oraz zaliczeniem od 2001 r. do zadań zleconych dopłat do ulgowych i bezpłatnych autobusowych przewozów pasażerskich (wcześniej było to zadanie własne województw), udział dotacji na zadania zlecone wzrósł o 13,9 punktu procentowego. W strukturze dochodów udziały dotacji na zadania własne i zadania zlecone były zbliżone i wynosiły

odpowiednio 23,4% i 23,5%. Część dotacji na zadania własne przeznaczana jest na inwestycje. Środki te stanowiły w strukturze dochodów ogółem województw samorządowych 13,4%. Największy udział dotacji na inwestycje odnotowano w województwach: świętokrzyskim - 27,1%, śląskim - 23,7% i mazowieckim - 20,8%, natomiast najmniejszy w małopolskim - 5,1%, lubuskim - 5,7% i lubelskim - 5,9%.

Województwa samorządowe otrzymywały z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań wspólnych. Wyniosły one 161 500 tys. zł i stanowiły 3,5% wszystkich dochodów. Otrzymane dotacje przeznaczano głównie na cele inwestycyjne lub bieżącą działalność z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oświaty i zdrowia. Nie podpisano porozumień na wspólne prowadzenie zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w województwach samorządowych: dolnośląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

Dotacje celowe otrzymywane przez województwa samorządowe z funduszy celowych stanowiły 1,2% ich dochodów ogółem. Dotacje z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczano na zadania związane z gospodarką wodną, usuwaniem skutków powodzi, jak również na dofinansowanie termomodernizacji budynków. W budżetach województwa lubelskiego i mazowieckiego ten rodzaj dotacji celowych w ogóle nie wystąpił, natomiast w pozostałych województwach samorządowych ukształtował się w przedziale od 0,1% w łódzkim i opolskim do 4,5% w podkarpackim.

Województwa samorządowe otrzymały również dotacje z Ministerstwa Kultury, na podstawie zawartych porozumień, na zadania związane z mecenatem państwa w dziedzinie kultury i sztuki. Zadania z zakresu upowszechniania kultury były realizowane przez wojewódzkie instytucje kultury poprzez organizowanie wystaw, konkursów, festiwali, zakup muzealiów i nowości wydawniczych. W ramach tego mecenatu zorganizowano między innymi: Forum Sztuki Współczesnej im. Witolda Lutosławskiego, Dni Muzyki Paderewskiego, Opolskie Konfrontacje Teatralne „Klasyka Polska”.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2000 i 2001 obrazuje **tabela 2.5.3.**

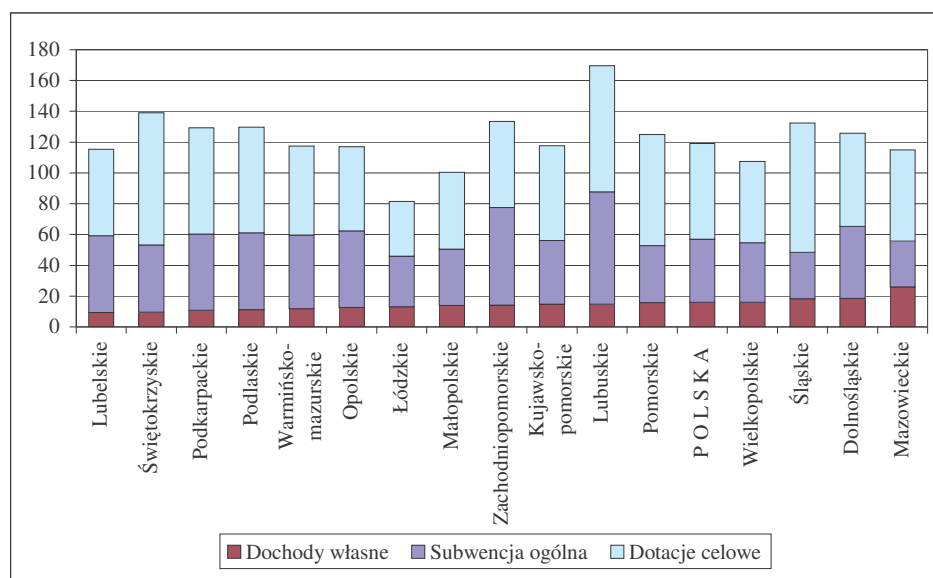
Województwa samorządowe otrzymały w 2001 r. **środki pomocowe** ze źródeł zagranicznych, które wykorzystano na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska, takie jak gospodarka odpadami, ochrona basenu Morza Bałtyckiego oraz na budowę infrastruktury komunikacyjnej i przejść granicznych.

Niekorzystnym zjawiskiem w realizacji budżetów województw samorządowych w 2001 r. był zwrot środków z dotacji przeznaczonych na ograniczenie bezrobocia, pochodzących z puli wydatków niewygasających budżetu państwa z upływem roku 2000. Niewykorzystanie dotacji przez województwa spowodowane było późnym ich przekazaniem przez dysponenta. Krótki termin realizacji programów walki z bezrobociem, konieczność zachowania procedur ustawy o zamówieniach publicznych, mniejsza niż zaplanowano liczba osób, które zostały przeszkolone w ramach programów, mniejsze koszty wykonywania usług przez jednostki, były bezpośrednimi przyczynami niewykorzystania środków na tak istotne działania na rzecz społeczności wojewódzkich.

Dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody ogółem uzyskane przez województwa samorządowe w 2001 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w kraju 119 zł i były większe od analogicznego wskaźnika z roku ubiegłego o 23 zł, a w stosunku do 1999 r. o 34 zł. Poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach samorządowych, w rozbiciu na źródła dochodów był znacznie zróżnicowany, co obrazuje **tabela 2.5.4.**

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku (w zł)



W ciągu trzech lat te same województwa samorządowe osiągały skrajne wielkości omawianego wskaźnika: maksymalną lubuskie, minimalną łódzkie. W 2001 r. były to odpowiednio kwoty 170 zł i 81 zł. W połowie województw samorządowych omawiany wskaźnik osiągnął wartości powyżej średniej dla kraju. Tak znaczne zróżnicowanie dochodów na jednego mieszkańca wynika z wielkości uzyskiwanych przez poszczególne jednostki kwot dotacji i subwencji.

Średnia kwota dochodów z **subwencji ogólnej** przypadających na jednego mieszkańca wahała się od 30 zł w mazowieckim i śląskim do 73 zł w lubuskim. W 6 województwach nie osiągnięto wielkości średniej krajowej omawianego wskaźnika, która wyniosła 41 zł.

Najbardziej zróżnicowanym źródłem dochodów województw samorządowych były **dotacje**, co widać bardzo wyraźnie przy przeliczaniu ich kwot na jednego mieszkańca. Przy średniej dla kraju wielkości 62 zł, różnica ta zawarta była w przedziale od 36 zł w województwie łódzkim do 86 zł w województwie świętokrzyskim. W porównaniu do roku ubiegłego, mimo osiągnięcia maksymalnego wskaźnika dotacji na jednego mieszkańca, w województwie świętokrzyskim nastąpił spadek dochodów z dotacji celowych o 8 zł. W województwie łódzkim, w porównaniu do roku ubiegłego nastąpił ponad dwukrotny wzrost dotacji celowych przypadających na jednego mieszkańca. Największy wzrost dotacji celowych przypadających na jednego mieszkańca (o 36 zł) nastąpił w województwie pomorskim.

Jeszcze większe dysproporcje odnotowano przy przeliczaniu przypadających na jednego mieszkańca dotacji celowych na inwestycje. Najmniej otrzymało ich województwo łódzkie -

7 zł, a najwięcej województwo śląskie - 62 zł. Tylko w 4 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniej krajowej wynoszącej 26 zł.

Najwyższe **dochody własne** w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskało województwo mazowieckie - 26 zł, następne pod względem wielkości omawianego wskaźnika były województwa śląskie i dolnośląskie po 18 zł, natomiast najniższą wartość - 9 zł, osiągnął on w województwie lubelskim. Można stwierdzić, że ranking województw w osiąganiu wskaźnika dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie uległ zmianie od początku ich funkcjonowania. Zmalała o dwa liczba województw, które osiągnęły wskaźniki powyżej średniej krajowej - jest ich 4, natomiast do 11 wzrosła ilość jednostek, w których wskaźnik ten był niższy od średniej. Udział dochodów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ukształtował się na poziomie sprzed trzech lat i wyniósł 14 zł, przy skrajnych wartościach 8 zł w województwie lubelskim i 25 zł w mazowieckim.

2.5.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Wydatki województw samorządowych w 2001 r. wyniosły 4 737 055 tys. zł i stanowiły 93,3% ich planu (**tabela 2.5.1.**). Podobnie jak w latach poprzednich, nie odnotowano w żadnym województwie przekroczenia zaplanowanych wydatków, zarówno w kwotach zbiorczych jak i rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Wielkość wydatków zależy wprost od kwoty zgromadzonych przez daną jednostkę dochodów. Wykonanie poszczególnych rodzajów wydatków w 2001 r. w stosunku do planu, dynamikę oraz strukturę województw samorządowych, w kwotach zbiorczych obrazuje poniższe zestawienie:

Wydatki budżetowe województw samorządowych w 2001 roku

Rodzaje wydatków	2000	2001		Wykonanie 4:3 %	Dynamika wykonanych wydatków 4:2 %	Struktura wydatków 2001 r.
	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Wykonanie w tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem z tego:	3 787 133	5 079 888	4 737 055	93,3	125,1	100,0
– majątkowe w tym:	1 099 796	1 441 866	1 328 490	92,1	120,8	28,0
– inwestycyjne	1 088 136	1 428 427	1 317 849	92,3	121,1	27,8
– bieżące w tym:	2 687 337	3 638 021	3 408 565	93,7	126,8	72,0
– wynagrodzenia wraz z pochodnymi	757 525	796 415	784 841	98,5	103,6	16,6
– dotacje	819 081	1 623 177	1 499 033	92,4	183,0	31,6
– wydatki na obsługę długu	3 755	22 633	19 534	86,3	520,2	0,5
– wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	618	2 350	0	0,0	0,0	0
– pozostałe wydatki	1 110 731	1 193 446	1 105 158	92,6	99,5	23,3

Dynamika i struktura wydatków

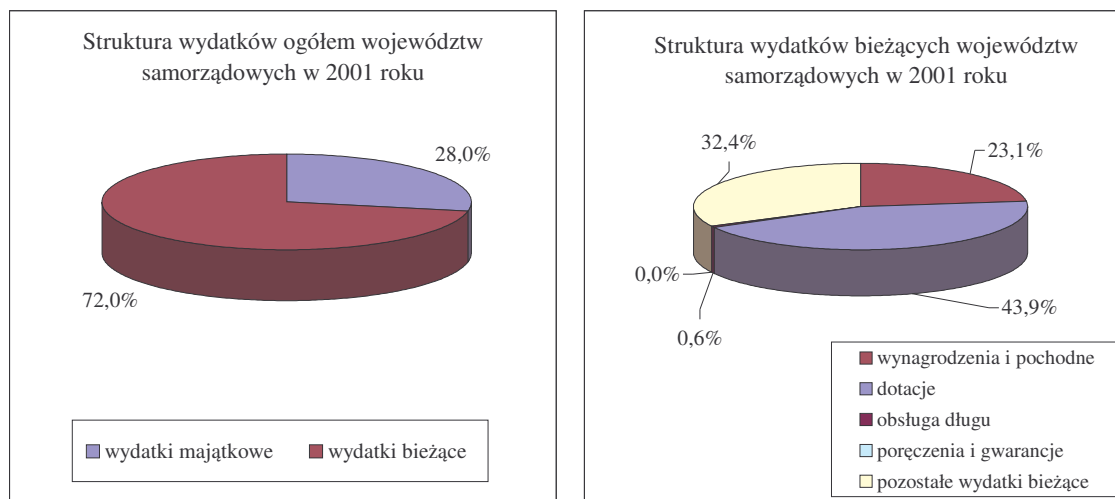
Do **wydatków majątkowych** zaliczamy wydatki ponoszone na: inwestycje własne oraz zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne udzielane dla jednostek oraz wydatki kapitałowe.

Ogółem wydatki te w 2001 r. wyniosły 1 328 490 tys. zł. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił ich wzrost o 20,8%. Przyczyną tego wzrostu było ujęcie w kontraktach wojewódzkich wielu inwestycji wieloletnich związanych z ochroną zdrowia, drogownictwem, czy kulturą. Największy wzrost wydatków majątkowych wystąpił w województwach: wielkopolskim o 106,9%, podlaskim o 104,8%, mazowieckim o 103,6%. W województwach dolnośląskim, śląskim i świętokrzyskim wydatki majątkowe zmalały w stosunku do roku ubiegłego odpowiednio o 14,2%, 10,5% i 30,5%. Wydatki majątkowe stanowiły średnio 28,0% wszystkich wydatków województw samorządowych. W poszczególnych regionach udział tych wydatków wynosił od 12,4% w łódzkim do 48,8% w śląskim. Na wydatkach majątkowych w województwie śląskim zaważyły wieloletnie inwestycje, między innymi budowa trasy średnicowej Katowice-Gliwice, budowa szpitala wojewódzkiego w Bielsku-Białej, czy przebudowa tramwajowej infrastruktury w aglomeracji katowickiej. Każdy kolejny rok przynosi województwom samorządowym spadek udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków ogółem, przy wzroście udziału wydatków bieżących. Jest to tendencja zdecydowanie negatywna, gdyż świadczy o malejących możliwościach rozwoju i rosnących kosztach bieżącego funkcjonowania województw.

Do **wydatków bieżących** zaliczamy: 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 jednostek wojewódzkich oraz jednostek im podległych. Wydatki bieżące w 2001 r. wyniosły 3 408 565 tys. zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 721 228 tys. zł, to jest o 26,8%. W strukturze wydatków ogółem województw samorządowych wydatki bieżące stanowiły średnio 72%, natomiast w poszczególnych województwach udział ten zawarty był w granicach od 51,2% w śląskim do 87,6 % w łódzkim. Od początku funkcjonowania województw samorządowych w wydatkach dominują wydatki bieżące. Najmniejszy udział wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem posiadały województwa: śląskie - 51,2%, świętokrzyskie - 65% i wielkopolskie - 67%.

W wydatkach bieżących dominującą pozycję zajmują dotacje - 31,6% i wydatki pozostałe - 23,3%. Udział dotacji wahał się od 10,2% w świętokrzyskim do 40,4% w warmińsko-mazurskim. Dotacje przeznaczane były dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, jak i spoza niego, wykonujących między innymi zadania z zakresu przewozów pasażerskich, upowszechniania kultury, służby zdrowia. Pozostałe wydatki stanowiły w strukturze wydatków poszczególnych województw od 13,3% w wielkopolskim do 45,4% w opolskim. Wydatki te związane były z bieżącym funkcjonowaniem województw samorządowych.

Udział wydatków na wynagrodzenia w strukturze wydatków ogółem systematycznie malał, w kolejnych latach było to: 20,7% w 1999 r., 20% w 2000 r. i 16,6% w 2001 roku. Jedynie w województwie śląskim zanotowano w 2001 r. ich wzrost o 0,7 punktu. W wielu województwach wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły około 1/5 wszystkich wydatków, kwotowo nastąpił ich wzrost w skali kraju o 27 315 tys. zł.



Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Wydatki te wskazują główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe. W związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej wydatki z działu 96 - Dotacje na zadania gospodarcze zostały włączone do działu 600 - Transport i łączność oraz połączono dwa działy: 801 - Oświata i wychowanie z 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza, w jeden dział dawny 79 - Oświata i wychowanie. Dokonano tych połączeń z uwagi na możliwość porównywania danych według starej klasyfikacji z nową. Strukturę wydatków ogółem oraz wydatków inwestycyjnych w 2001 roku obrazuje poniższe zestawienie:

Struktura wydatków województw samorządowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2001 roku

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem w %	
	2001 r.	2001 r.
Wydatki ogółem, w tym:	100,0	100,0
Dz. 010 - Rolnictwo i łowiectwo	9,3	17,4
Dz. 600 - Transport i łączność	38,8	32,2
Dz. 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,8	2,6
Dz. 700 - Gospodarka mieszkaniowa	0,1	0,1
Dz. 801 - Oświata i wychowanie i Dz. 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	10,5	1,9
Dz. 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	13,8	7,0
Dz. 851 - Ochrona zdrowia	15,0	35,1
Dz. 926 - Kultura fizyczna	1,4	2,1
Dz. 750 - Administracja publiczna	5,6	0,9
Pozostałe działy	4,7	0,7

Zarówno struktura wydatków ogółem, jak i wydatków inwestycyjnych w poszczególnych działach klasyfikacji nie uległa znaczącym przeobrażeniom w ciągu całego okresu funkcjonowania województw samorządowych. Największe wydatki (38,8% ogólnej kwoty) ponosiły województwa w dziale 600 - Transport i łączność. Otrzymane dotacje z budżetu

państwa były przeznaczone na organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich oraz na dopłaty do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów w pierwszej kolejności były finansowane powstałe z tego tytułu zobowiązania z 2000 roku. Województwa samorządowe przeznaczały również znaczne środki na budowę, modernizację i przebudowę dróg, skrzyżowań, mostów i obiektów kubaturowych, a także na wykup gruntów pod przyszłe drogi. Województwo wielkopolskie na sfinansowanie zadań związanych z drogami wojewódzkimi wyemitowało obligacje komunalne. W 6 województwach samorządowych ponad 40% wydatków to wydatki z tego działu, a w pozostałych mieściły się one w przedziale od 31,4% w łódzkim do 39,8% w wielkopolskim.

Na ochronę zdrowia przeznaczano średnio 15% wydatków ogółem, najwięcej w województwach świętokrzyskim - 29,9% i mazowieckim - 22,9%, a najmniej w opolskim - 7,8%. Środki na ten cel ujęte w kontraktach wojewódzkich kierowano na kontynuowanie budowy oraz wyposażenie przejętych szpitali, programy działań osłonowych związanych z restrukturyzacją służby zdrowia, związanych zarówno z zatrudnieniem, jak i modernizacją jednostek służby zdrowia. Ponocono też wydatki, w ramach otrzymanych dotacji na zadania zlecone z budżetu państwa, na refundowanie wynagrodzeń osobom odbywającym staże i specjalizacje medyczne w placówkach służby zdrowia.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego były trzecią co do wielkości grupą i stanowiły średnio 13,8% 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. W poszczególnych województwach wyniosły one od 8,4% w śląskim do 20,2% w kujawsko-pomorskim i łódzkim. Tak znaczny ich udział związany był z przejęciem w ramach kontraktów wojewódzkich budowy Opery NOVA w Bydgoszczy i Filharmonii Łódzkiej.

Wydatki na oświatę stanowiły średnio 10,5%, ich udział w poszczególnych województwach wahał się od 5,6% w świętokrzyskim do 14,2% w łódzkim. Wydatki uwzględniały podwyżki dla nauczycieli przewidziane w 2001 roku w Karcie Nauczyciela.

Wydatki poniesione w dziale Rolnictwo i łowiectwo przeznaczone były między innymi na regulację cieków wodnych, remonty zbiorników wodnych, stacji pomp odwadniających i nawadniających, odbudowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych. Dotowano również spółki wodne w zakresie ich statutowej działalności związanej z konserwacją urządzeń melioracyjnych. W województwach, przez które przeszła w 2001 r. powódź, pozyskano środki finansowe zarówno z budżetu państwa, jak i funduszy celowych, które przeznaczono na usuwanie szkód popowodziowych. Wydatki w komentowanym dziale stanowiły w strukturze od 3,3% w województwie śląskim do 17,8% w lubuskim.

Wydatki na administrację publiczną stanowiły średnio 5,6% ogółu wydatków województw samorządowych i zmalały w porównaniu do roku ubiegłego o 1,4 punktu procentowego. W poszczególnych województwach samorządowych stanowiły one od 3,8% w śląskim do 9,3% w 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.

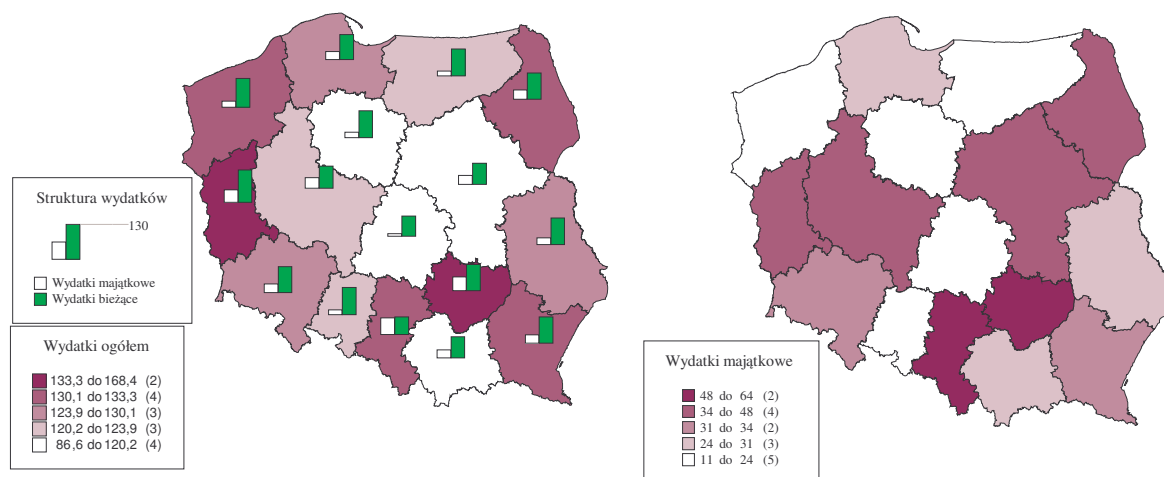
Wydatki w pozostałych działach klasyfikacji budżetowej stanowiły marginalną pozycję w budżetach województw i wahały się od 0,1% w szkolnictwie wyższym, gospodarce mieszkaniowej, turystyce i przetwórstwie przemysłowym do 3% w opiece społecznej.

Na **wydatki inwestycyjne** województwa samorządowe przeznaczyły 1 317 849 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej środków inwestycyjnych przeznaczono na ochronę zdrowia - 35,1% oraz drogi - 32,2%. Związane było to z budową szpitali oraz przeprowadzaną restrukturyzacją służby zdrowia oraz poprawą stanu dróg. W województwie świętokrzyskim na ochronę zdrowia przeznaczono 73,9% ogółu wydatków inwestycyjnych, natomiast w małopolskim 6,3%. Wydatki inwestycyjne związane z transportem i łącznością stanowiły od 9,7% w województwie świętokrzyskim do 52,2% w śląskim ogółu wydatków inwestycyjnych, przy średniej wynoszącej 32,2%. W dziale rolnictwo i łowiectwo udział wydatków inwestycyjnych zawierał się między 4,5% - w województwie śląskim a 46,7% - w małopolskim. Wydatki na inwestycje w administracji publicznej stanowiły średnio 0,9%. Znacząco od średniej odbiegały wydatki inwestycyjne w tym dziale (12,%) w województwie podlaskim. W większości przypadków województwa samorządowe przeznaczały środki na wyposażanie stanowisk w sprzęt biurowy, zestawy komputerowe czy kserokopiarki. Wydatki inwestycyjne w poszczególnych województwach samorządowych związane były głównie z inwestycjami prowadzonymi w ramach podpisanych kontraktów wojewódzkich.

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 samorządowych obrazuje **tabela 2.5.5**.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2001 roku (w zł)



Średnia wielkość tego wskaźnika wyniosła dla kraju 123 zł (wzrost o 25 zł). Najniższy wskaźnik odnotowano w województwie łódzkim - 87 zł, natomiast największy w lubuskim - 168 zł. W 9 województwach wskaźnik ten plasował się powyżej średniej krajowej, podczas gdy w roku 2000 było ich siedem.

Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio dla kraju 34 zł i były większe o 6 zł w stosunku do 2000 roku. W 4 województwach: małopolskim, pomorskim, świętokrzyskim i wielkopolskim wydatki na inwestycje w przeliczeniu na mieszkańca były niższe niż wydatki majątkowe. Związane było to z wykonaniem wydatków kapitałowych na zakup papierów wartościowych oraz wniesieniem wkładów do nowo tworzonych spółek. W pozostałych 12 województwach samorządowych wydatki majątkowe na jednego mieszkańca były tożsame z wydatkami inwestycyjnymi. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 11 zł w łódzkim do 64 zł w śląskim. W 5 województwach wskaźnik ten ukształtował się na poziomie średnim krajowym, natomiast w 10 poniżej tego poziomu. Jedno województwo osiągnęło wydatki na poziomie średniego wskaźnika dla kraju. W porównaniu do roku ubiegłego tylko w województwach śląskim i świętokrzyskim nastąpił spadek wartości omawianego wskaźnika. Wzrost wydatków majątkowych *per capita* w pozostałych województwach 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 - 121 zł, a najmniej w województwie śląskim - 67 zł, przy średnim wskaźniku dla kraju 88 zł. W 5 województwach samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się poniżej średniego wskaźnika. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, podobnie jak w ubiegłym roku, wyniosły średnio 20 zł na mieszkańca, osiągając największą wartość w województwie lubuskim - 28 zł, i najmniejszą w małopolskim - 16 zł. W 9 województwach wynagrodzenia z pochodnymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca były większe od średniej krajowej. Wydatki na dotacje średnio wyniosły 21 zł na mieszkańca w kraju.

2.5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania samorządów województw

Wyniki budżetów

Rok budżetowy 2001 województwa samorządowe zamknęły *per saldo* deficytem w kwocie 137 522 tys. zł, który stanowił 5,7% wykonanych dochodów. Deficyt, który wystąpił w 11 województwach samorządowych, wyniósł 154 632 tys. zł, natomiast 5 województw uzyskało nadwyżkę budżetową w wysokości 17 110 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego ogólna kwota deficytu była wyższa o 63 721 tys. zł, a nadwyżki o 8 705 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. Deficyt budżetowy planowało 15 województw samorządowych, jedynie województwo śląskie planowało budżet zrównoważony, czyli dochody i wydatki w równej wysokości. Wykonanie dochodów i wydatków spowodowało niższy deficyt budżetowy województw samorządowych od planowanego o 45 760 tys. zł.

Przychody i rozchody

Województwa samorządowe planowały w 2001 r. przychody w kwocie 238 456 tys. zł i wykonały je w 96,3%. Przychody pochodziły przede wszystkim z kredytów i pożyczek - 111 716 tys. zł oraz obligacji - 69 400 tys. zł. Te dwa źródła stanowiły 78,9% wszystkich

przychodów. Po raz pierwszy w 2001 r. dwa województwa samorządowe wyemitowały papiery wartościowe. Przychody pochodzące z kredytów i pożyczek były na zbliżonym do roku ubiegłego poziomie, gdyż wzrosły jedynie o 2,6%. Nadwyżka budżetowa oraz wolne środki z zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosły łącznie na koniec roku 47 619 tys. zł.

W 2001 r. województwa samorządowe w ramach rozchodów spłaciły zaciągnięte kredyty i pożyczki w wysokości 25 594 tys. zł, co stanowiło 99,5% przyjętego planu. W porównaniu do roku poprzedniego spłaty te wzrosły pięciokrotnie. Województwa samorządowe udzieliły pożyczek na sumę 10 997 tys. zł, co było kwotą trzykrotnie większą niż w 2000 roku. Udział tych pożyczek w strukturze rozchodów wyniósł 30,1%.

Zobowiązania województw samorządowych

Na koniec 2001 r. wszystkie województwa samorządowe posiadały zobowiązania w łącznej kwocie 293 188 tys. zł. Stanowiły one 6,4% zrealizowanych dochodów i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 3,6 punktu procentowego. W ogólnej kwocie zadłużenia, 89,7% to zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, które stanowią najistotniejsze źródło finansowania deficytu budżetowego. Zobowiązania poszczególnych województw samorządowych według tytułów dłużnych na koniec 2001 r. obrazuje **tabela 2.5.6**. Wszystkie województwa samorządowe posiadały na koniec roku zobowiązania. W 14 województwach były to zobowiązania wymagalne, tylko województwa podkarpackie i świętokrzyskie nie posiadały zobowiązań wymagalnych na koniec roku. W województwach łódzkim, opolskim i pomorskim wielkości zobowiązań wymagalnych były minimalne w stosunku do wykonanych dochodów. Najwięcej zobowiązań wymagalnych posiadało województwo lubuskie - 3,2% uzyskanych dochodów, dotyczyły one głównie niezrealizowanych dopłat do krajowych przewozów pasażerskich.

Województwa lubelskie i wielkopolskie na pokrycie niedoboru budżetowego wyemitowały obligacje w łącznej kwocie 69 400 tys. zł. W 13 województwach zaciągnięto kredyty i pożyczki w wysokości 193 566 tys. Tylko województwo śląskie nie posiadało na koniec 2001 r. żadnych zobowiązań dotyczących emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek. Zadłużenie długoterminowe stanowiło 58,8% ogólnej kwoty zobowiązań województw samorządowych. Na koniec 2001 r. nominalna wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosła 4 600 tys. zł.

Województwa samorządowe na koniec roku posiadały należności w wysokości 55 709 tys. zł, w tym wymagalne - 46 907 tys. zł. Pozostałe należności w wysokości 8 802 tys. zł stanowiły pożyczki udzielone przez województwa samorządowe. W większości były to pożyczki udzielane na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia, dla których organem prowadzącym jest województwo samorządowe.

2.5.4. Podsumowanie

- 1. Budżety województw samorządowych w ciągu roku ulegały zmianom, ze względu na zmiany w stosunku do zaplanowanych kwot dotacji celowych i subwencji przekazywanych z budżetu państwa. Nieuwzględnienie zarówno w projekcie budżetu, jak i uchwale budżetowej, dotacji celowych przekazywanych z podziału rezerw celowych budżetu państwa województwom samorządowym w ciągu roku budżetowego, powoduje brak stabilności w projektowaniu i wykonywaniu budżetów. Uchwalane na początku*

roku budżety nie ujmuje pełnych kwot dochodów, przez co niemożliwe jest prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej.

2. Województwa samorządowe wykonały dochody ogółem w kwocie 4 599 534 tys. zł, to jest 94,3% planu po zmianach. W 2001 r. nastąpił realny wzrost dochodów ogółem o 18,7%. Realizacja dochodów ogółem województw samorządowych w 2001 r. wykazała wzrost udziału transferów środków z budżetu państwa do kas województw samorządowych. Subwencje i dotacje stanowiły 86,6% ich dochodów. Maleje udział dochodów własnych, których głównym źródłem są udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (na ich wysokość samorząd województwa ma bardzo ograniczony wpływ), obniżył się on z 17,9% w 1999 r. do 13,4% w 2001 roku. Administracja rządowa dysponuje prawie wszystkimi środkami publicznymi przeznaczonymi na rozwój regionalny.
3. Wydatki ogółem województwa samorządowe wykonały w kwocie 4 737 055 tys. zł, co stanowiło 93,3% planu po zmianach. Realny wzrost wydatków ogółem wyniósł 19,6%. Utrwaliła się w skali kraju niekorzystna struktura wydatków - nastąpił wzrost o 26,8% wydatków bieżących, osiągając 72% ogółu wydatków, podczas gdy udział wydatków majątkowych zmalał o 1%.
4. W województwach samorządowych najwięcej środków przeznaczono na zadania związane z transportem i łącznością - 38,8% ogółu wydatków, następnie na ochronę zdrowia - 15% i kulturę i sztukę - 13,8%. Kierunki wydatkowania nie uległy znaczącym zmianom w porównaniu do lat poprzednich.
5. Najwyższe dochody na jednego mieszkańca, tak jak w poprzednich latach funkcjonowania województw samorządowych, uzyskało województwo lubuskie - 170 zł, najniższe województwo łódzkie - 81 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 87 zł. W przypadku wydatków majątkowych per capita wartości skrajne odnotowano w województwie śląskim - 64 zł i łódzkim - 11 zł. Podstawowe wskaźniki świadczące o możliwościach rozwoju poszczególnych regionów nie uległy więc wyrównaniu.
6. W 5 województwach samorządowych w 2001 r. wypracowano nadwyżkę budżetową w ogólnej kwocie 1 711 tys. zł. Budżety pozostałych województw zamknęły się deficytem w kwocie 154 632 tys. zł, który osiągnął 3,4% wykonanych dochodów. Deficyt budżetowy pokrywano wpływami z emisji papierów wartościowych, kredytami, pożyczkami, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami pochodzącymi z rozliczenia zaciągniętych kredytów i pożyczek. Pożyczki i kredyty na ogólną kwotę 193 566 tys. zł (4,2% dochodów ogółem) zaciągnęło 13 województw. Dwa województwa zdecydowały się na emisję papierów wartościowych na kwotę 69 400 tys. zł.
7. Zobowiązania województw samorządowych wzrosły w znacznym stopniu i na koniec 2001 r. osiągnęły kwotę 293 188 tys. zł, co stanowiło 6,4% zrealizowanych dochodów. Łączna kwota zobowiązań wymagalnych w 14 województwach wyniosła 29 492 tys. zł (0,6% dochodów ogółem). Zobowiązania niewymagalne dotyczyły głównie zaciągniętych

kredytów i pożyczek, emisji papierów wartościowych i stanowiły kwotę 263 696 tys. zł (5,7% dochodów); równocześnie województwa samorządowe udzieliły poręczeń na kwotę 4 600 tys. zł.

8. *Ponad dwukrotny wzrost zadłużenia województw samorządowych w 2001 r. spowodował pogorszenie ich sytuacji finansowej. Na dług publicznyłożyły się głównie kredyty i pożyczki krajowe, stanowiące 66% ogólnej kwoty zobowiązań województw samorządowych oraz zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych - 23,7%. Emisję obligacji przeprowadziły samorządy dwóch województw.*
9. *Województwa samorządowe podpisały w czerwcu 2001 r. kontrakty wojewódzkie i otrzymały środki na prowadzenie polityki regionalnej. Podpisane kontrakty wojewódzkie określają zakres, tryb i warunki realizacji zadań wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu. Treść kontraktów wskazuje, że w większości związane są one z finansowaniem byłych inwestycji centralnych. System finansowania województw samorządowych sprawia, że największy wpływ na kształt i wielkość ich budżetów mają zewnętrzne źródła zasilania. Do czasu zapewnienia samorządom wojewódzkim dochodów własnych na poziomie umożliwiającym prowadzenie własnej polityki regionalnej, istotną rolę odgrywają umiejętności i zaangażowanie zarządów województw w pozyskiwaniu dochodów.*

3. Związki międzygminne¹

3.1. Informacje ogólne

Związki międzygminne stanowią przewidzianą przez ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² formę współdziałania jst w celu wykonywania zadań publicznych, przekraczających możliwości finansowe bądź organizacyjne pojedynczej gminy. Związki posiadają osobowość prawną i wykonują swoje statutowe zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasady ich tworzenia i funkcjonowania określa rozdział 7 ww. ustawy. Ustawa dopuszcza dwa sposoby powołania do życia związku międzygminnego. Zasadniczo utworzenie związku następuje na skutek dobrowolnej inicjatywy zainteresowanych gmin. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 64 ust. 4 ustawy. Przewiduje on, że obowiązek utworzenia związku może zostać nałożony na gminy w drodze ustawy, która określa ponadto jego zadania oraz tryb zatwierdzenia statutu.

Powstanie związku najczęściej jest efektem porozumienia zawartego przez dwie lub większą liczbę gmin poprzez złożenie stosownych oświadczeń woli. Decyzje o przystąpieniu do związku podejmują organy stanowiące zainteresowanych gmin w formie uchwały. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Rady gmin tworzących związek zobowiązane są do zgłoszenia faktu jego powstania do organu prowadzącego rejestr za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu. Z dniem ogłoszenia statutu przechodzą również na związek wszelkie prawa i obowiązki uczestniczących w nim gmin związane z wykonywaniem przekazanych zadań.

Zgodnie z art. 73a ustawy o samorządzie gminnym do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin. Ogólny nadzór prawny nad związkami międzygminnymi prowadzi właściwy wojewoda. Z kolei do kompetencji regionalnych izb obrachunkowych należy nadzór nad działalnością finansową tych związków.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad związkami międzygminnymi od chwili wpisania ich w rejestrze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do momentu wyrejestrowania.

Na koniec 2001 r. ogólna liczba zarejestrowanych związków międzygminnych wyniosła 209, zaś w roku 2000 - 184. Niemniej liczba związków, które uchwaliły plan dochodów i wydatków oraz złożyły sprawozdanie budżetowe ze swojej działalności była mniejsza i wyniosła odpowiednio - 142 i 133. W latach 2000 i 2001 nastąpiło duże zainteresowanie gmin wspólnym wykonywaniem nałożonych ustawowo na nie zadań, o czym świadczy znaczny wzrost ilości związków zarejestrowanych w tym okresie. W stosunku do roku 1999 liczba ich wzrosła o 68 (dla przykładu w 1993 r. funkcjonowało 66 związków).

Gminy dotychczas najczęściej przekazywały związkom międzygminnym do realizowania zadania w zakresie budowy i utrzymania własnej infrastruktury gospodarczej: wodociągi, kanalizację, wysypiska komunalne, oczyszczalnie ścieków, komunikację zbiorową. W ostat-

¹ Ustawa o samorządzie powiatowym dopuszcza możliwość tworzenia związków powiatów jednakże do dnia dzisiejszego nie powstała żadna jednostka tego typu.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

nich latach coraz częściej przekazywane są inne zadania mające na celu ochronę środowiska, rozwój turystyki oraz zadania w zakresie promocji jednostek samorządu terytorialnego.

Poniższe zestawienie obrazuje liczbę związków międzygminnych w układzie województw.

Liczba związków międzygminnych w 1993 r. i w latach 1999 i 2001

Województwo	Liczba związków w 1993 r.	Liczba związków w 1999 r.		Liczba związków w 2000 r.		Liczba związków w 2001 r.	
	uchwalających budżet i składających sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i skład. sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i skład. Sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i skład. sprawozdanie
Polska, z tego:	66	141	132	184	133	209	142
Dolnośląskie	7	12	12	15	12	16	11
Kujawsko-pomorskie	4	4	4	8	4	10	5
Lubelskie	1	5	4	9	5	12	6
Lubuskie	1	2	2	8	4	8	5
Łódzkie	3	8	8	10	8	10	8
Małopolskie	4	19	19	21	19	27	20
Mazowieckie	6	14	13	17	13	20	13
Opolskie	2	7	7	9	7	10	8
Podkarpackie	1	10	6	10	6	11	6
Podlaskie	2	4	4	5	4	7	5
Pomorskie	2	6	4	7	5	7	6
Śląskie	13	14	14	16	13	17	11
Świętokrzyskie	4	13	12	16	10	17	13
Warmińsko-mazurskie	2	10	10	11	10	13	9
Wielkopolskie	9	8	8	14	8	14	11
Zachodniopomorskie	5	5	5	8	5	10	5

Liczba gmin wchodzących w skład związków międzygminnych w 2001 r. była bardzo różna (średnia gmin w związku wyniosła 9); stosunkowo niewielka liczba związków (8) to te, które utworzyły 2 gminy, a ich działalność zwykle dotyczyła zadań związanych z zaopatrzeniem w wodę, odbiorem i oczyszczaniem ścieków.

Największa liczba związków (107) to takie, w których liczba gmin je tworzących wynosiła od 3 do 10, a ich działalność była bardzo różnorodna, chociaż przeważały w nich zadania z zakresu: ochrony środowiska (w tym ochrony wód), gospodarki odpadami, budowy oczyszczalni i wysypisk oraz zaopatrzenia w wodę.

Funkcjonowały również związki (27), których liczba uczestników (jst) była większa od 10, a największą liczbę gmin zrzeszały:

- w województwie zachodniopomorskim (92 jst) Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego „Pomerania” - wyrejestrowany 6 stycznia 2001 r.,
- w województwie łódzkim (61 jst) Związek Gmin Regionu Łódzkiego,
- w województwie opolskim (59 jst) Związek Gmin Śląska Opolskiego.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, liczba zarejestrowanych związków międzygminnych była corocznie wyższa od liczby związków, które uchwały budżety i na ich podstawie prowadziły działalność gospodarczą. Przyczyną tego stanu była rejestracja związków z końcem roku, a rozpoczynanie faktycznej działalności z początkiem roku następnego, niepodjęcie przez związki działalności określonej w statucie oraz prowadzenie takiej działalności (np. bilansowanie potrzeb w zakresie rozbudowy sieci telekomunikacyjnych, produkcji wody itp.), z której nie były osiąganе dochody a prace na rzecz związku realizowano nieodpłatnie.

3.2. Dochody

Wykonanie dochodów ogółem związków międzygminnych w 2001 r. wyniosło 630 204 tys. zł i stanowiło 96,5% planu po zmianach. W stosunku do roku poprzedniego wykonanie dochodów ogółem było wyższe o 5,4% , co związane było ze wzrostem wpływów z usług świadczonych przez działające już związki, jak również nowozarejestrowane. Dwa najważniejsze źródła dochodów związków międzygminnych - tak jak w latach poprzednich - to wpływy z wpłat gmin i środki ze sprzedaży usług świadczonych przez związki. W ogólnej kwocie dochodów w roku 2001 wpływy te ukształtowały się odpowiednio w wysokości 23,8% (w 2000 r. 23,7%) oraz 60,7% (w 2000 r. - 54,7%) ogółu dochodów. W ostatnich dwóch latach znaczącym źródłem dochodów związków międzygminnych były także środki pozyskiwane ze źródeł pozabudżetowych, w tym z funduszy celowych (zwłaszcza funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz pomocowych np. PHARE. Zasilenie budżetów związków z omawianych źródeł miało charakter jednorazowy i wiązało się z realizacją takich zadań jak budowa urządzeń kanalizacyjnych i wysypisk. Środki te przeznaczono również na usuwanie skutków powodzi.

Ilość związków międzygminnych oraz charakter zadań statutowych, jakie realizują poszczególne związki, wpływa na wielkość ich budżetów w danym województwie. Tak jak w latach ubiegłych, najwyższe dochody uzyskiwały związki województwa śląskiego, wśród których dominującą pozycję miały związki świadczące usługi w zakresie lokalnego transportu komunikacyjnego. W roku 2001 dochody związków tego województwa stanowiły 77,6% ogółu dochodów wszystkich związków w kraju. Dane o dochodach i przychodach związków międzygminnych w latach 2000 i 2001 przedstawia **tabela 3.1**.

3.3. Wydatki

Wykonanie wydatków ogółem wszystkich związków międzygminnych w 2001 r. wyniosło 654 542 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach. W stosunku do roku ubiegłego wydatki wzrosły o 10,9%. Istniejącą zależność pomiędzy dochodami i wydatkami potwierdza najwyższy udział (76,6%) związków międzygminnych województwa śląskiego, w ogólnej kwocie wydatków związków w kraju. W pozostałych województwach omawiany wskaźnik był znacznie niższy i ukształtował się:

- w 9 województwach do 1,0%,
- w 5 województwach od 1,0 do 5,0%,
- w 1 województwie - 6,8%.

Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 589 531 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach i stanowiły one 90,1% ogółu wydatków, natomiast ich struktura według rodzajów ukształtowała się jak niżej:

Struktura wydatków związków międzygminnych w 2001 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	12 256	5 996	289	353	0	5 618	48,9	2,4	2,9	0,0	45,8
Kujawsko-pomorskie	1 480	799	20	53	3	605	54,0	1,4	3,6	0,2	40,9
Lubelskie	167	38	0	0	0	129	22,7	0,0	0,0	0,0	77,3
Lubuskie	20 320	2 500	0	116	0	17 705	12,3	0,0	0,6	0,0	87,1
Łódzkie	768	211	0	0	0	556	27,5	0,0	0,0	0,0	72,5
Małopolskie	12 057	2 130	21	1 365	12	8 529	17,7	0,2	11,3	0,1	70,7
Mazowieckie	3 625	1 391	1	0	0	2 232	38,4	0,0	0,0	0,0	61,6
Opolskie	2 540	1 293	0	24	0	1 224	50,9	0,0	0,9	0,0	48,2
Podkarpackie	1 027	231	0	0	0	796	22,5	0,0	0,0	0,0	77,5
Podlaskie	499	95	0	0	0	405	19,0	0,0	0,0	0,0	81,0
Pomorskie	8 291	3 212	8	57	0	5 015	38,7	0,1	0,7	0,0	60,5
Śląskie	499 597	11 314	0	239	0	488 044	2,3	0,0	0,0	0,0	97,7
Świętokrzyskie	18 075	6 923	0	323	0	10 828	38,3	0,0	1,8	0,0	59,9
Warmińsko-mazurskie	1 099	335	0	0	0	764	30,5	0,0	0,0	0,0	69,5
Wielkopolskie	2 997	1 475	18	0	0	1 504	49,2	0,6	0,0	0,0	50,2
Zachodniopomorskie	4 732	494	2	12	0	4 224	10,4	0,0	0,3	0,0	89,3
Razem	589 531	38 436	359	2 542	15	548 178	6,5	0,1	0,4	0,0	93,0

Przedstawione dane o wykonanych wydatkach według rodzajów wskazują, że związki międzygminne najwięcej środków (93,0%) przeznaczyły na wydatki rzeczowe, tj. takie, które bezpośrednio służą pokryciu kosztów związanych z wykonywanymi zadaniami przez związek (zakup materiałów, usług, dostaw itp.). Stosunkowo nieduży był udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne - 6,5% ogółu wydatków bieżących, z tym że omawiane wydatki w poszczególnych związkach kształtowały się bardzo różnie i uzależnione to było między innymi od formy organizacyjnej wykonywania zadań. W skali kraju 8 związków międzygminnych prowadziło swą działalność w formie zakładów budżetowych, z czego tylko 2 zakłady otrzymały dotację z budżetów związków. Środki finansowe, jakimi dysponowały zakłady budżetowe powołane przez związki, wynosiły 5 015 tys. zł.

Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 65 011 tys. zł, tj. 78,0% planu, a ich udział to 9,9% wydatków ogółem. Najwyższy udział wydatków majątkowych wystąpił w tych związkach międzygminnych, które powołano dla wykonania konkretnego zadania inwestycyjnego. W przypadku związków prowadzących działalność o charakterze usługowym (np. zaopatrzenie w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, przewozy pasażerskie) udział wydatków inwestycyjnych był niski (np. 0,3% w związkach województwa śląskiego). Porównując wykonanie wydatków majątkowych w 2001 r.

wszystkich związków międzygminnych w kraju do roku ubiegłego należy stwierdzić, iż wzrosły one o 3 684 tys. zł, tj. o 6,0%.

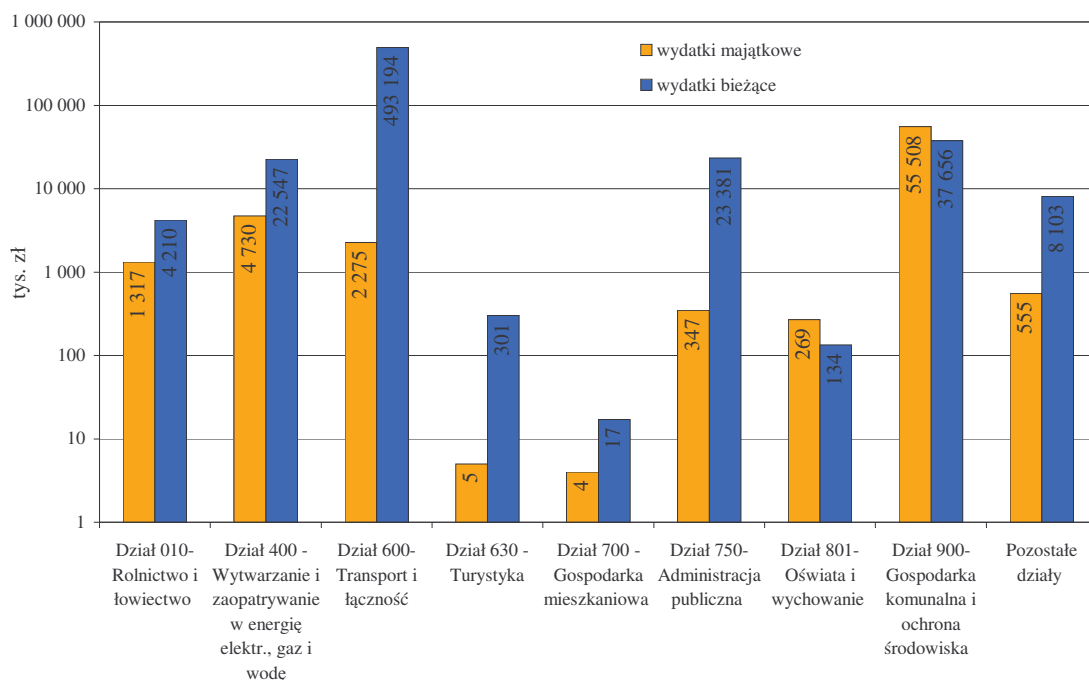
W roku 2001 dokonanie bezpośredniego porównania wydatkowanych środków finansowych przez związki międzygminne w układzie klasyfikacji budżetowej jest utrudnione, w związku z jej zmianą, niemniej główne kierunki wydatków nie uległy zmianie i są to: rolnictwo, gospodarka komunalna, transport, administracja publiczna.

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2001 roku

Województwo	Wydatki ogółem w tys. zł	z tego działu:								
		010 - Rolnictwo i łowiectwo	400 - Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	600 - Transport i łączność	630 - Turystyka	700 - Gospodarka finansowa	750 - Administracja publiczna	801 - Oświata i wychowanie	900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Pozostałe
Dolnośląskie	24 287	0	4 197	8 594	20	15	2 062	402	8 048	949
Kujawsko-pomorskie	4 234	0	0	0	0	0	350	0	2 775	1 109
Lubelskie	5 208	0	0	0	0	0	27	0	5 181	0
Lubuskie	20 624	779	4 330	135	0	0	0	0	15 222	159
Łódzkie	930	0	0	0	0	0	421	0	509	0
Małopolskie	44 874	4	16	7 657	0	4	2 010	0	33 798	1 385
Mazowieckie	4 225	318	1 893	00	0	0	202	0	1 567	245
Opolskie	3 335	1 016	1 608	0	104	0	543	0	63	0
Podkarpackie	1 030	0	0	0	46	0	121	0	777	86
Podlaskie	521	75	0	0	0	0	137	0	300	10
Pomorskie	10 474	0	0	0	0	0	0	0	10 416	28
Śląskie	501 357	0	0	479 083	0	0	15 594	0	2 212	4 467
Świętokrzyskie	19 794	653	15 207	0	50	0	27	0	3 762	95
Warmińsko-mazurskie	2 828	0	0	0	41	0	724	0	2 052	11
Wielkopolskie	6 018	2 682	13	0	12	2	592	0	2 655	63
Zachodniopomorskie	4 803	0	0	0	33	0	918	0	3 829	22
Razem	654 542	5 528	27 265	495 469	306	21	23 728	402	93 165	8 658

Najwięcej wydatków poniesiono w dziale 600 - Transport i łączność - 495 469 tys. zł, tj. 75,7% wszystkich wydatków związków, z czego prawie 99,5% wydatków przeznaczono na wydatki bieżące, związane z prowadzeniem działalności lokalnej komunikacji pasażerskiej. Znaczący udział miały również wydatki ponoszone w działach:

- 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - 93 165 tys. zł, tj. 14,2% ogółu wydatków związków, z czego 55 142 tys. zł przeznaczono na inwestycje (59,2% wydatków w tym dziale),
- 400 - Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę – 27 265 tys. zł, tj. 4,2% ogółu wydatków związków, z czego 4 718 tys. zł na inwestycje (17,3% wydatków tego działu),
- 750 - Administracja publiczna - 23 728 tys. zł, tj. 3,6% ogółu wydatków związków, z czego 341 tys. zł na inwestycje (1,4% wydatków tego działu).

Wydatki związków międzygminnych w działach klasyfikacji budżetowej w 2001 roku³

Szczegółowe dane o wykonaniu wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2000 i 2001 w układzie województw zawiera **tabela 3.2**.

3.4. Przychody i rozchody

Przy uchwalaniu budżetów i ich realizacji związki międzygminne kierują się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, w tym o możliwości zadłużania się, co oznacza, że tak samo jak jednostki samorządu terytorialnego mogą uchylać na dany rok wydatki budżetowe wyższe od zaplanowanych dochodów pod warunkiem, iż wskażą źródła sfinansowania planowanego deficytu. Mogą więc korzystać ze środków finansowych zaliczanych do przychodów: własnych nadwyżek wygospodarowanych w latach ubiegłych, jak i zaciąganych kredytów i pożyczek oraz środków ze spłacanych pożyczek udzielonych przez związki. Po stronie rozchodów związki ujmują głównie spłaty kredytów i pożyczek oraz lokaty w bankach. W 2001 r. wykonanie przychodów związków międzygminnych wyniosło 58 790 tys. zł, w tym: nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły 56,0% (32 922 tys. zł), kredyty i pożyczki - 42,0% (24 726 tys. zł), inne przychody 2,0% (1 143 tys. zł).

Wykonane przychody stanowiły 9,3% w relacji do uzyskanych przez związki dochodów ogółem. Łączna kwota środków finansowych, jakimi dysponowały związki, wynosiła 688 994 tys. zł i pozwoliła w pełni pokryć dokonane wydatki w kwocie 654 542 tys. zł oraz spłacić raty kredytów i pożyczek w wysokości 8 643 tys. zł. W nielicznych przypadkach uzyskane środki finansowe w 2001 r. umożliwiły również założyć lokaty w bankach.

W 2001 r. na pokrycie niedoboru 51 związków zaangażowało środki nadwyżki z lat ubiegłych, 16 związków zaciągnęło kredyty. Kwota najwyższego otrzymanego kredytu wyniosła 4 130 tys. zł a najniższego 40 tys. zł.

³ Wykres sporządzony jest w skali logarytmicznej, ze względu na znaczną rozpiętość prezentowanych danych.

3.5. Wynik finansowy

Planowany wynik budżetów związków międzygminnych na 2001 rok zakładał niedobór w wysokości 50 374 tys. zł. Faktyczny niedobór ukształtował się na poziomie niższym - 24 338 tys. zł, stanowiącym 3,7% wykonania dochodów ogółem. Dane o nadwyżce i deficycie w skali kraju przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	Rok 2000		Rok 2001	
		Liczba związków	Wykonanie w tys. zł	liczba związków	Wykonanie w tys. zł
	Ogółem z tego:	133	+7 763	142	-24 338
1	nadwyżka	86	21 836	84	43 465
2	deficyt	47	14 073	58	67 803
3	budżet zrównoważony	0	-	0	-
Udział związków z deficytem w liczbie związków ogółem w %		35,3	-	40,8	-
Udział deficytu w dochodach ogółem w %		-	2,3	-	10,7

W 2001 r. liczba związków, które zamknęły budżet deficytem, wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 11. Zwiększyła się też wysokość deficytu - prawie pięciokrotnie. Głównym źródłem sfinansowania deficytu były środki nadwyżek z lat ubiegłych i zaciągnięte kredyty bankowe.

3.6. Zobowiązania

Łączna kwota zadłużenia związków międzygminnych na koniec 2001 r. wynosiła 75 991 tys. zł, z czego zadłużenie z tytułu:

- zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosło 60 948 tys. zł, tj. 80,2% w stosunku do całej kwoty długu,
- przyjętych depozytów - 102 tys. zł (0,1%),
- zobowiązań wymagalnych w kwocie 14 941 tys. zł (19,7%), w tym prawie 1/3 z tytułu dostaw towarów i usług.

Żaden ze związków nie posiadał zobowiązań wobec wierzycieli zagranicznych. W ogólnej kwocie zadłużenia największe zobowiązania posiadały związki międzygminne czterech województw: małopolskiego (29,7% ogółu długu), dolnośląskiego (25,2% ogółu długu), śląskiego (18,1% ogółu długu) oraz zachodniopomorskiego (10,8% ogółu długu).

W stosunku do planowanych, jak i osiągniętych dochodów przez związki, ich zobowiązania na koniec roku 2001 kształtowały się w granicach 12%. Wskaźnik ten był bardzo zróżnicowany w poszczególnych związkach, a w skali kraju w 12 związkach międzygminnych procentowy wskaźnik zobowiązań na koniec roku 2001 w stosunku do osiągniętych dochodów był wyższy od 60%. Przekroczenie ww. wskaźnika wystąpiło w związkach województw: dolnośląskiego (w 2 związkach), lubelskiego (w 1 związku), łódzkiego (w 1 związku), małopolskiego (w 4 związkach), mazowieckiego (w 1 związku) świętokrzyskiego (w 2 związkach), zachodniopomorskiego (w 1 związku). Zasadniczą przyczyną powstania wysokiego poziomu zadłużenia związków było zaciągnięcie pożyczek

i kredytów na budowę infrastruktury komunalnej (oczyszczalnie ścieków, kolektory, składowiska odpadów komunalnych), których spłata została rozłożona na stosunkowo długi okres. Kredyty i pożyczki zostały udzielone niektórym związkom międzygminnym w okresie przed wprowadzeniem w życie ustawy o finansach publicznych.

Najwyższe zobowiązania związki międzygminne posiadały wobec wierzycieli sektora finansów publicznych - 56 102 tys. zł, tj. 73,8% ogółu zadłużenia, z tego wobec organów administracji rządowej i państwowych funduszy celowych - 47 890 tys. zł, jednostek samorządu terytorialnego i komunalnych osób prawnych - 8 074 tys. zł oraz zakładów ubezpieczeniowych i kas chorych - 138 tys. zł.

Zobowiązania wobec banków komercyjnych wyniosły na koniec roku 15 487 tys. zł (20,3% ogółu długu) i dotyczyły 7 związków międzygminnych.

Związki międzygminne posiadały także zobowiązania wobec podmiotów krajowych nie zaliczanych do sektora finansów publicznych, które na 31 grudnia 2001 r. wyniosły 4 377 tys. zł (5,9% ogółu długu) i dotyczyły one głównie podmiotów świadczących usługi na rzecz związków, np. przewozy osób.

Na koniec 2001 r. kwota wykazanych przez związki międzygminne **należności** wyniosła 18 895 tys. zł, a dotyczyły one należności z tytułu pożyczek (30 tys. zł) oraz należności wymagalnych (18 865 tys. zł), w tym ponad 50% stanowiły należności z tytułu dostaw i usług. Wszystkie należności dotyczyły dłużników krajowych, przy czym 57,7% dotyczyło podmiotów krajowych nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

3.7. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych

Zgodnie z przepisami art. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. - regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością związków międzygminnych. Tak samo, jak w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, zakres przedmiotowy tego nadzoru, określony w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Środki nadzorcze, jakimi dysponują regionalne izby obrachunkowe w stosunku do związków międzygminnych są identyczne jak przy nadzorze jednostek samorządu terytorialnego i zaliczyć do nich należy:

- wskazanie, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, iż uchwałę podjęto z naruszeniem prawa,
- wstrzymanie wykonania uchwały w części lub w całości,
- orzeczenie o nieważności uchwały,
- orzeczenie o niezgodności uchwały z prawem,
- zaskarżenie uchwały do sądu administracyjnego.

Wyniki nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością związków międzygminnych w latach 2000 i 2001

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
2000	899	860	17	6	16	6	10
2001	901	860	27	7	7	1	6

Ogólna liczba zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe uchwał związków międzygminnych w latach 2000 i 2001 była zbliżona i wynosiła: w 2000 r. - 899 i w roku 2001 - 901. Również liczba uchwał, w których nie stwierdzono naruszenia prawa kształtuje się na tym samym poziomie. W grupie uchwał, w których kolegia rio orzekły o naruszeniu prawa, zauważa się wzrost uchwał z nieistotnym naruszeniem prawa - o 10 w stosunku do roku ubiegłego oraz spadek z 16 do 7 liczby uchwał, w stosunku do których stwierdzono nieważność.

W przypadku uchwał budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak spójności zapisów uchwały budżetowej z uchwałami gmin członkowskich w zakresie wydatków bieżących i inwestycyjnych,
- błędna klasyfikacja budżetowa dochodów i wydatków,
- zamieszczenie bez podstawy prawnej upoważnienia dla zarządu do przenoszenia planu dochodów między źródłami,
- utworzenie rezerw celowych bez bliższego określenia celu i ich wysokości,
- zaliczenie dotacji celowej z WFOŚiGW do źródeł pokrycia deficytu,
- błędne zapisy w podstawie prawnej oraz określeniu terminu wejścia w życie uchwały,
- brak wskazania, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa.

W uchwałach zmieniających budżet kolegia izb wskazały naruszenia prawa dotyczące:

- włączenia nadwyżki z lat ubiegłych do dochodów budżetu,
- zwiększenia planu dochodów i wydatków przez zarząd,
- wskazania, jako źródła pokrycia deficytu budżetowego, nadwyżki środków obrotowych zakładu budżetowego, która stanowi dochód budżetu,
- dokonania przez zarząd zmian w planie wydatków bez uprzedniego uzyskania pozytywnej opinii komisji budżetowej.

Inne uchybienia w uchwałach zmieniających budżet związków międzygminnych to niewłaściwie stosowana klasyfikacja dochodów i wydatków i błędy rachunkowe.

W uchwałach w sprawie absolutorium dla zarządu główną przyczyną wskazania na naruszenia prawa było niewykonywanie zadań statutowych, a w związku z tym niskie wykonanie budżetu. W pozostałych zbadanych uchwałach związków międzygminnych kolegia wskazały na niezgodne z prawem upoważnienie zarządu do dokonania zmian w planie finansowym po stronie dochodów, podczas gdy prawo udzielania upoważnień przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zostało ograniczone wyłącznie do strony wydatkowej budżetu.

W 2001 r. w 7 przypadkach orzeczono o nieważności uchwał związków międzygminnych, między innymi z powodu:

- zaciągnięcia pożyczek bez uprzedniego zaplanowania wydatków w budżecie oraz nieokreślenia kwoty zaciąganego kredytu,
- braku faktycznego rozpatrzenia przez zgromadzenie związku sprawozdań z wykonania budżetu i niedokonania merytorycznej oceny tego wykonania,
- wad redakcyjnych uniemożliwiających odczytanie rzeczywistych intencji zgromadzenia związku, tzn. czy podjęta uchwała jest uchwałą budżetową czy reguluje inne zagadnienia finansowe.

3.8. Podsumowanie

1. Na koniec 2001 r. było zarejestrowanych 209 związków międzygminnych, spośród których 142 prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o uchwalone budżety. Od 1990 r. liczba związków wzrosła ponad trzykrotnie. Świadczy to, że gminy coraz chętniej realizują swoje zadania wspólnie. Dotychczasowa działalność związków międzygminnych (zadania z zakresu zaopatrzenia wsi w wodę, gospodarki komunalnej i transportu lokalnego) poszerzana jest o zadania z innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, np. ochrony środowiska, promocji gmin, turystyki. Powoływanie nowych związków międzygminnych ma na celu także zaopatrzenie ludności w niezbędne media (woda, gaz, energia cieplna).
2. Charakter zadań statutowych decyduje, czy związki międzygminne prowadzą działalność w sposób ciągły, przez dłuższy okres, czy też są powoływane do realizacji konkretnego zadania. Problemem w funkcjonowaniu związków jest niewyrejestrowywanie ich w przypadku niepodjęcia lub zaprzestania przez nie działalności.
3. W 2001 r. związki międzygminne zrealizowały dochody w kwocie 630 204 tys. zł i wydatki w kwocie 654 542 tys. zł. Wielkości te wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 5,4% i 10,9%. Na wielkość budżetów związków międzygminnych miały wpływ dochody własne (z tytułu świadczonych usług), dotacje celowe oraz kredyty i pożyczki. Ponadto w ostatnich latach związki międzygminne pozyskiwały bezzwrotne środki pomocowe, głównie z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne o charakterze proekologicznym.
4. W 2001 r. poważnie wzrosło zadłużenie niektórych związków międzygminnych. Sytuacja ta wymaga analizy i monitoringu podejmowanych przez te jednostki przedsięwzięć umożliwiających spłatę długu.
5. Dotychczasowe przepisy regulujące działalność finansową związków międzygminnych były zbyt ogólne i budziły wątpliwości co do ich poprawnego stosowania w zakresie planowania, uchwalania budżetów, kontroli długu i sprawozdawczości. Wprowadzenie w życie nowego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279) uregulowało jednoznacznie obowiązek i zakres sprawozdawczości związków międzygminnych. Dopiero na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia, od 2001 r. związki międzygminne zostały zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie obowiązującym jst.
6. Wyniki nadzoru nad uchwałami związków międzygminnych wskazują na znaczną poprawę działalności budżetowej tych podmiotów, gdyż zmniejszyła się liczba unieważnionych uchwał. Wprawdzie nastąpił wzrost podejmowanych przez związki uchwał z naruszeniem prawa, jednakże były to nieprawidłowości stanowiące nieistotne naruszenie prawa.