

# **Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 r.**

(streszczenie)

Na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedkłada Sejmowi i Senatowi RP sprawozdanie z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 3/2003 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 21 maja 2003 roku.

Po raz kolejny Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach - niniejszego opracowania oraz na stronach [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) KR RIO. Po raz czwarty, oprócz niniejszego opracowania, przygotowane zostało także jego streszczenie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza - informacja o zadaniach realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2002 r. - jest zakończona wnioskami z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. W sprawozdaniu tym, opracowanym po raz szósty, dane o pracy izb prezentowane są za lata 1993 oraz 2001 i 2002, a więc za pierwszy i dziesiąty rok funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych. Natomiast część druga sprawozdania, dotycząca wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2002 ma charakter analityczny a dane o wykonaniu budżetu prezentowane są za lata 2001-2002. Każda z części sprawozdania zawiera bogaty materiał statystyczny. W opracowaniu zaprezentowano 47 tabel; 8 po części pierwszej i 39 w części drugiej. Ponadto, tekst sprawozdania ilustrowany jest licznymi zestawieniami i wykresami graficznymi.

Sprawozdanie za rok 2002 dotyczy szczególnego okresu. W roku tym zmianie uległa liczba jednostek samorządu terytorialnego - z dniem 27 października 2002 roku miasto stołeczne Warszawa uzyskało status miasta na prawach powiatu; ponadto utworzonych zostało siedem nowych powiatów. Z uwagi na wielkość budżetu Warszawy, po raz pierwszy w sprawozdaniu jednostka ta prezentowana jest odrębnie, a dane o budżecie Warszawy za 2002 rok - i dla uzyskania porównywalności - również za 2001 rok zostały wydzielone. W efekcie, dane o gminach i powiatach za 2001 rok prezentowane w niniejszym Sprawozdaniu i w Sprawozdaniu za rok poprzedni różnią się.

Ponadto, w 2002 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zawarła porozumienia o współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli i Urzędem Zamówień Publicznych w Warszawie. Efektem współdziałania instytucji kontrolnych jest pierwsza wspólna kontrola NIK i RIO przeprowadzona w 2002 roku w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2002. Z kolei wyniki kontroli kompleksowych przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe prezentowane są ze szczególnym uwzględnieniem oceny stosowania przez samorządy przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Informacje w wyżej wymienionym zakresie, a także wyniki innych kontroli koordynowanych przez Krajową Radę, a realizowanych przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe w zakresie pozyskiwania dochodów z tytułu opłaty planistycznej oraz z tytułu opłaty adiacenckiej, prezentowane są w części II Sprawozdania.

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które w 2002 roku prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 412 gmin, miasto Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 157 związków międzygminnych. Ogółem w 2002 roku funkcjonowało i sprawozdaniem objęto 2 965 jednostek.

## **Część I. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2002 roku**

### **1. Zadania izb**

Regionalne izby obrachunkowe, (zwane dalej „izbami”), są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (jst) działającymi na podstawie art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> oraz przepisów ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>.

Do ustawowych zadań izb należy:

- nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie spraw finansowych wymienionych w art. 11 ustawy,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- rozpatrzenie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- orzekanie w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracowników sektora finansów publicznych i inne osoby dysponujące środkami publicznymi.

Od 1999 r. zakres zadań izb obejmuje również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst - art. 229 pkt 1 Kpa<sup>3</sup>.

Ponadto, w 2002 r. Minister Finansów nałożył na izby obowiązek sporządzenia zbiorczych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną dla których jst są organem założycielskim lub nadzorującym<sup>4</sup>.

W wyniku reformy administracyjnej, od 1999 r. na terenie kraju funkcjonuje 16 izb - każda na obszarze jednego województwa. Organami izby są: Kolegium izby i Komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

**Kolegium izby** składa się z przewodniczącego - prezesa izby oraz członków powołanych przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu. Członkowie Kolegium działają również w **3 osobowych składach orzekających** wyznaczonych przez prezesa izby, celem wydawania opinii w sprawach określonych w ustawach.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 55 poz. 577 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>4</sup> Rozporządzenie z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 148, poz. 1653).

**Komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** jest organem orzekającym I instancji, której przewodniczącym z mocy ustawy jest zastępca prezesa izby. Komisja działa na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi izb z punktu widzenia zgodności z prawem, a w odniesieniu do realizowanych przez samorząd zadań z zakresu administracji rządowej - dodatkowo według kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Izby badają uchwały i zarządzenia organów jst w sprawach:

- procedury uchwalenia budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji,
- podatków i opłat lokalnych,
- absolutorium.

Po zmianach dokonanych ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy<sup>5</sup> oraz utworzeniu w 2002 r. 7 nowych powiatów liczba nadzorowanych przez izby jednostek wynosiła: 2 412 gmin, 66 miast na prawach powiatów, 314 powiatów, 16 województw i 157 prowadzących działalność związków międzygminnych.

## **2. Działalność nadzorcza**

W 2002 r. izby w ramach działalności nadzorczej zbadały ogółem **104 085 uchwał i zarządzeń** organów jst i związków międzygminnych, z tego w sprawach:

- budżetu 2 938,
- zmian budżetu 60 621,
- absolutorium 2 952,
- podatków i opłat lokalnych 13 565,
- układu wykonawczego budżetu 8 141,
- w sprawie zasad i zakresu przyznawanych dotacji 1 037,
- w sprawie zaciągania zobowiązań oraz udzielania pożyczek 5 829,
- innych uchwał objętych nadzorem 9 001.

Działając w oparciu o art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup> w 2002 r. izby ustaliły budżety dla 5 gmin i 2 powiatów w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych w związku z nieuchwaleniem budżetów przez te jednostki w ustawowym terminie.

Liczba zbadanych przez izby w 2002 r. uchwał i zarządzeń w porównaniu do 1993 r. wzrosła ponad siedmiokrotnie w związku ze zwiększeniem liczby jst oraz rozszerzeniem zakresu przedmiotowego badanych uchwał.

W wyniku badania nadzorczego Kolegia izb uznały 100 826 uchwał i zarządzeń (96,9% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń) jako podjęte bez naruszenia prawa, w 1 355 uchwałach (1,3% ogółu) wskazano nieistotne naruszenie prawa, 1 185 uchwał (1,1% ogółu) uznano za nieważne, a w stosunku do 675 uchwał (0,6% ogółu) postępowanie wszczęte w związku z istotnym naruszeniem prawa zostało umorzone po usunięciu przez jst wskazanych

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 361 - zniesiono Zw. gmin m. st. Warszawy (traktowany jako gminę) 11 gmin i powiat warszawski, tworząc z nich miasto na prawach powiatu obejmujące dodatkowo gminę Wesoła.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

nieprawidłowości. Od 1993 r. udział uchwał podejmowanych przez jst z naruszeniem prawa wyraźnie zmalał z 26,9% do 5,0% w 2001 r. i 3,1% w 2002 r.

Z ogólnej liczby 2 938 zbadanych w 2002 r. uchwał budżetowych 396 uchwał (13,5% ogółu) organy stanowiące jst podjęły z naruszeniem prawa w tym 60 uchwał (2%) Kolegia izb uznały za nieważne w części dotkniętej nieprawidłowościami. Zmniejszenie udziału uchwał budżetowych podejmowanych z naruszeniem prawa w stosunku do 1993 r. jest bardzo wyraźne z 60,5% do 16,2% w 2001 r. i 13,5% w 2002 r.

Spośród 60 621 uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu 1 074 uchwały (1,8% ogółu) organy jst podjęły z naruszeniem prawa, w tym 182 uchwały które zostały uznane za nieważne (141 - w części i 41 - w całości).

Udział tych uchwał podjętych z naruszeniem prawa obniżył się z 19,1% w 1993 r. do 2,3% w 2001 r. i 1,8% w 2002 r. Nieprawidłowości wskazane w uchwałach budżetowych to przede wszystkim:

- brak w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów,
- brak zaplanowanych wydatków na obligatoryjne zadania własne,
- zaplanowanie środków na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań jst,
- przekroczenie kompetencji do dokonywania zmian w budżecie,
- rozdysponowanie rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem,
- rozdysponowanie rezerw ogólnych na nowe zadania oraz zmiany przeznaczenia 15% kwoty dotacji na zadania własne bez uzyskania pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu.

W 2002 r. Kolegia izb zbadały 2 952 uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu (2 899 w sprawie udzielenia i 53 - nieudzielenia absolutorium). Zgodnych z prawem było 2 886 uchwał (97,8% ogółu) o udzieleniu absolutorium oraz 19 (35,8%) uchwał o nieudzieleniu absolutorium. Nieprawidłowości wskazane w uchwałach dotkniętych naruszeniem prawa polegały na:

- nieudzieleniu absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu lub bez debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu,
- podjęciu uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady,
- podjęciu uchwały absolutoryjnej w głosowaniu tajnym.

W liczbie pozostałych uchwał i zarządzeń jst podjętych z naruszeniem prawa najczęściej nieprawidłowości występowało w uchwałach dotyczących zakresu i zasad przyznawania dotacji (naruszenie prawa wystąpiło w 9,2% tych uchwał), w uchwałach dotyczących podatków i opłat lokalnych (6,6% tych uchwał) oraz w uchwałach dotyczących zaciągania zobowiązań oraz udzielania pożyczek (4,3% tych uchwał).

Spośród wydanych w 2002 r. przez izby 2 537 rozstrzygnięć nadzorczych **jst zaskarżyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego 65 rozstrzygnięć (2,5%)**. W 2001 r. jst zaskarżyły 1,9% ogółu rozstrzygnięć. W 2002 r. NSA rozpatrzył 68 skarg i wydał 44 wyroki oddalające skargi, 18 wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze a także 4 postanowienia o odrzuceniu skargi i 2 - o umorzeniu postępowania.

W czynnościach prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych jednostek samorządu terytorialnego wymagana jest kontrasygnata skarbnika. Izby rozpatrują sprawy dotyczące **powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty** na pisemne polecenie zwierzchnika. W 2002 r. do izb wpłynęły trzy takie powiadomienia.

W jednym przypadku komisja powołana dla jego rozpatrzenia uznała, że skarbnik nie miał podstawy do odmowy kontrasygnaty, a w dwóch odmowy kontrasygnaty uznano za uzasadnione.

Porównanie liczby powiadomień o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzanymi przez inspektorów w trakcie kontroli gospodarki finansowej jst może świadczyć o zdarzających się przypadkach nieprzedkładania skarbnikom umów do kontrasygnaty.

### 3. Działalność kontrolna

Zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych działalność kontrolna izb obejmuje **kontrole kompleksowe, problemowe i doraźne** przeprowadzane w gminach, powiatach, województwach samorządowych, związkach gmin i powiatów, stowarzyszeniach jst, samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną oraz w innych podmiotach - w zakresie dotyczącym wykorzystania dotacji przyznawanych przez jst.

Kontrole kompleksowe, prowadzone w każdej jst nie rzadziej niż raz na cztery lata, obejmują całość gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów. Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych kontrolowanych jednostek. Poza planem realizowane są kontrole doraźne, które dotyczą sygnalizowanych wcześniej nieprawidłowości. Ponadto, izby prowadzą kontrole sprawdzające, których celem jest sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych.

W 2002 r. izby przeprowadziły łącznie **1 415 kontroli**, z tego 838 kontroli kompleksowych, 280 kontroli problemowych i 221 kontroli doraźnych. Do zadań najczęściej obejmowanych kontrolami problemowymi należały:

- gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych,
- stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych,
- gospodarka mieniem komunalnym,
- prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji udzielanych z budżetu jst.

Informacje zawarte w otrzymanych wnioskach i sygnałach były uwzględnione nie tylko w kontrolach doraźnych, ale - w miarę możliwości - również w kontrolach kompleksowych i problemowych. W 2002 r. przeprowadzono 289 kontroli na wniosek lub w związku z doniesieniami różnych podmiotów, z tego 32 - na wniosek prokuratury, 31 - policji, 7 Ministra Finansów, 3 - MSWiA, 26 - wojewodów, 11 - NIK, 3 - UKS i US, 40 - organów jst i 136 - innych podmiotów.

W każdym roku izby obejmują kontrolą określone zagadnienia, wskazane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO), które realizowane są na podstawie uzgodnionych jednolitych programów. W 2002 r. koordynowane w ten sposób kontrole obejmowały:

- przestrzeganie przez gminy przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>, a w szczególności przepisów dotyczących ustalania i poboru opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renty planistycznej) (119 jednostek),
- ustalania i poboru opłaty adiacenckiej (131 jednostek),
- gospodarki finansowej i zamówień publicznych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (23 jednostki)
- prawidłowości sporządzania sprawozdań dotyczących długu publicznego (170 jednostek).

<sup>7</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

Ponadto w 2002 r. izby przeprowadziły z inicjatywy NIK i KR RIO kontrolę koordynowaną w zakresie zadłużenia jst obejmującą 242 jednostki (96 jednostek skontrolowanych przez NIK i 146 przez izby).

W ramach porozumienia KR RIO i Urzędu Zamówień Publicznych izby opracowały materiał do wykorzystania przez UZP, dotyczący wyników kontroli zamówień publicznych.

Zgodnie z przepisami art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnie **sprawozdania z wykonania budżetów jst** oraz **wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej** z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach samorządowych. Poza tym izby badają sprawozdania z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych i funduszy celowych.

W 2002 r. izby zbadały łącznie **109 808 sprawozdań** z wykonania budżetów jst. W wyniku weryfikacji przeprowadzonej przez izby, na wniosek Ministerstwa Finansów i z własnej inicjatywy jst dokonały 13 304 korekt (12,1% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań). W 2001 r. udział skorygowanych sprawozdań był dużo wyższy i wynosił 24,6%. Stwierdzone przez izby nieprawidłowości dotyczyły m. in.:

- wykazywania danych w zakresie planu, niezgodnych z uchwałami oraz zarządzeniami organów jst,
- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych w zakresie skutków obniżek górnych stawek podatków oraz zastosowanych zwolnień, ulg, odroczeń i umorzeń, podatków i opłat stanowiących dochód budżetu gminy,
- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków.

Izby skontrolowały ponadto **11 123 wnioski** gmin o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, z których - w wyniku kontroli - 205 wniosków zostało skorygowanych.

Od 2002 r. został wprowadzony obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego, którym objęto m. in. posiadające osobowość prawną fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury i inne samodzielne osoby prawne. Na podstawie sprawozdań jednostek, dla których organem założycielskim lub nadzorującym są jst, izby sporządzają sprawozdania zbiorcze według rodzajów jednostek i przekazują do Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej i dokumentu. W ogólnej liczbie skontrolowanych sprawozdań korekty stanowiły 2,1%.

Na podstawie art. 229 pkt 1 Kpa izby są organami właściwymi do **rozpatrywania skarg** dotyczących zadań lub działalności rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich w zakresie spraw finansowych. W 2002 r. do izb wpłynęło łącznie 451 pism zarzucających naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących pisma, z czego 107 dotyczyło działalności organów stanowiących jst i 344 - działalności organów wykonawczych jst bądź samorządowych jednostek organizacyjnych. Z 107 skarg dotyczących działalności organów stanowiących jst w 106 pismach skarżący wskazując nieprawidłowości organów stanowiących, wnioskowali jednocześnie o unieważnienie uchwał podjętych przez te organy.

Skargi na działalność organów wykonawczych dotyczyły, przede wszystkim: nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych (28% tych skarg), realizacji zadań własnych (27%), zarządzania mieniem komunalnym (22%), spraw związanych z podatkami

i opłatami lokalnymi (11% skarg). Skargi te zostały przekazane do rozpatrzenia organom właściwym jst. Wszystkie informacje zawarte w nich a dotyczące spraw finansowych, stanowiły materiał wykorzystany w przeprowadzanych przez izby kontrolach gospodarki finansowej jst.

Przepis art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek przekazywania informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w zakresie danych dotyczących rozliczania subwencji i dotacji celowych organom dokonującym podziału tych środków oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

W wyniku kontroli gospodarki finansowej w 2002 r. izby stwierdziły nieprawidłowości, w zakresie danych wpływających na wysokość naliczania kwoty wyrównawczej części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin, wykazanych w sprawozdaniach 88 jednostek. W zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków nieprawidłowości wskazano w 59 gminach, z tego:

- zaniżenia skutków na kwotę 428 516 tys. zł,
- zawyżenia skutków na kwotę 365 675 tys. zł.

W zakresie skutków udzielonych przez gminy ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków wskazano nieprawidłowości w 87 gminach z tego:

- zaniżenia na kwotę 970 180 zł,
- zawyżenia na kwotę 688 235 zł.

Zaniżenia wykazywanych kwot mogą prowadzić do naliczania za wysokich kwot subwencji wyrównawczych - jeśli naliczanie tych kwot uzasadnione jest poziomem osiągniętych przez gminę dochodów o charakterze podatkowym.

W zakresie danych ujmowanych we wnioskach o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej, zaniżenia utraconych dochodów wykazane w 4 jednostkach wyniosły kwotę 125 950 zł a zawyżenia 44 986 zł. Wykazanie zaniżonych kwot powoduje zmniejszenie kwot rekompensujących utracone dochody, natomiast zawyżenie powoduje otrzymanie przez gminę kwoty wyższej od należnej. We wszystkich przypadkach stwierdzających nieprawidłowości wysłane zostały do gmin zalecenia nakazujące skorygowanie nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań.

Ponadto, w 2002 r. izby stwierdziły w 4 jst nieprawidłowości w zakresie wykorzystania ośmiu dotacji celowych. Z ogólnej kwoty 734 964 zł wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem 122 362 zł czyli - 16,7%.

#### **4. Działalność opiniodawcza**

Zakres działalności opiniodawczej obejmuje 9 rodzajów opinii określanych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Opinie wydawane są przez działające w izbach składy orzekające. Opinie o sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz ze sprawozdaniem z wykonania planów finansowych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przekazywanych ustawowo jak również z wykonania zadań wykonywanych na podstawie porozumień były w zdecydowanej większości sporządzane łącznie w postaci jednej opinii składu orzekającego. O negatywnych opiniach z wykonania budżetu oraz wykonania planów finansowych zadań zleconych przez izby jest zobowiązany poinformować wojewodę i właściwego ministra do spraw finansów publicznych. Negatywne opinie o sprawozdaniu z wykonania planów finansowych zadań przejętych w wyniku porozumień przez izby przekazuje organom stanowiącym jednostek przekazujących zadania.

W 2002 r. składy orzekające wydały **18 180 opinii** z tego:

- 14 986 opinii (82,4%) pozytywnych, ( w 2001 r. - 81,5%);
- 3 112 opinii (17,1%) pozytywnych z uwagami i 82 (0,4%) opinie negatywne (w 2001 r. - 0,6%).

Wśród wydanych 82 opinii negatywnych najwięcej - bo 30,5% - dotyczyło wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium, 24,4% - projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst oraz 12,2% - o możliwości spłaty kredytów i pożyczek.

Odwołanie od opinii składów orzekających do pełnego składu kolegium składają: o sprawozdaniach z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jst oraz opinii o wnioskach komisji rewizyjnych - organ stanowiący jst, a organ wykonawczy w pozostałych sprawach.

W 2002 r. właściwe organy jst zgłosiły 15 odwołań od opinii składów orzekających, z tego: 6 odwołań od opinii o projektach budżetów, 3 - od opinii o możliwości spłaty kredytów, 2 - od opinii o wnioskach komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, 2 - od opinii o możliwości sfinansowania deficytu, 2 - od opinii o informacji z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze i o sprawozdaniu z wykonania budżetu.

W wyniku rozpatrzenia wniesionych odwołań w 6 przypadkach odwołanie uwzględniono w całości i zmieniono opinię na pozytywną, w 5 przypadkach opinię składu orzekającego utrzymano w mocy, a 4 odwołania zostały uwzględnione w części.

## 5. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zadaniem izb jest prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Działalność ta prowadzona jest poprzez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów, informatorów oraz bieżący instruktaż w zakresie praktycznego stosowania przepisów finansowych.

W 2002 r. izby przeprowadziły **347 szkoleń**, w których uczestniczyło **20 940 osób**. Od 1993 r. liczby te wzrosły ponad dwukrotnie - w 1993 r. izby zorganizowały 147 szkoleń z 9 715 uczestnikami.

Tematyka szkoleń uwzględniała potrzeby pracowników samorządowych i obejmowała zagadnienia związane z:

- procedurą absolutorijną i zadaniami komisji rewizyjnych w procesie absolutorijnym,
- zmianami przepisów mających wpływ na gospodarkę finansową m. in. w ustawach o rachunkowości, o zamówieniach publicznych, o podatkach lokalnych, o finansach publicznych, ordynacji podatkowej,
- opracowywaniem, uchwalaniem i wykonywaniem budżetu,
- sprawozdawczością budżetową ze szczególnym uwzględnieniem sprawozdań o dęgu publicznym,
- kontrolą gospodarki finansowej, w tym kontrolą wewnętrzną i audytem,
- dopuszczalnością udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców,
- funduszami pomocowymi.

W 2002 r., **działalność informacyjna** prowadzona była poprzez poszczególne izby, w ramach wspólnych przedsięwzięć oraz przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych tak w formie bezpośredniej jak i korespondencji, wydawnictw i za pośrednictwem witryn internetowych. Działalność tę stanowiły bezpośrednie odpowiedzi na pytania dotyczące gospodarki finansowej jst, udzielane przez inspektorów w toku kontroli, podczas wizyt w izbach



przedstawiciele samorządu lub szkoleń, a także pisemne wyjaśnienia, interpretacje często publikowane na łamach biuletynów lub na stronach www.

Działalność informacyjna izb była realizowana również przez publikowanie materiałów w dwumiesięczniku regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”. Rozstrzygnięcia nadzorcze izb były także publikowane w wydawanym we współpracy z kolegami odwoławczymi i wojewodami kwartalniku „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, a opracowania tematyczne związane z tematyką samorządową - w innych czasopismach np. we „Wspólnocie” i prasie lokalnej.

Ponadto, działalność informacyjna była prowadzona za pośrednictwem stron internetowych poszczególnych izb oraz witryny [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. W serwisie internetowym został udostępniony nowy dział obejmujący teksty pism i interpretacji (Ministerstwa Finansów, innych ministerstw i instytucji) ministerstwa, teksty orzeczeń NSA oraz nowe akty prawne.

## **6. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami**

W 2002 r., poza zadaniami ustawowymi, izby realizowały również zadania polegające na opracowaniu specjalnych analiz, opracowywaniu i przedstawianiu informacji o znaczeniu ogólnokrajowym jak i lokalnym. Analizy opracowywane były w oparciu o dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych jak i pozyskiwane w wyniku badań ankietowych przeprowadzanych wśród wszystkich lub wybranych jst.

Do ważniejszych opracowań i analiz wykonanych przez izby w 2002 r. należały:

- opracowanie dotyczące wyników kontroli przeprowadzonych przez Izby w 2002 r. na wniosek Komisji Kontroli Państwowej Sejmu RP,
- informacje o podatkach i opłatach lokalnych w 2002 r. zebrane - na wniosek Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów,
- opracowanie dotyczące przyporządkowania odpowiedniej klasyfikacji budżetowej wydatków jst kategoriom wydatków z funduszy strukturalnych - na wniosek Ministerstwa Finansów,
- informacje o samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych w których przychody lub wydatki przekroczyły kwotę 7 216 tys. zł - na wniosek Dyrektora Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów,
- informacja o planowanych przez województwa wydatków na kulturę fizyczną i sport - na wniosek Ministra Finansów,
- informacja o planowanych i wykonanych przez jst wydatkach na ochronę zdrowia - na wniosek Instytutu Badań i Informacji Szpitalnej,
- informacja w zakresie danych do sprawozdania z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - na wniosek PARPA.

Ponadto, izby opracowały i przekazywały dane o zasięgu regionalnym dla parlamentarzystów, wojewodów, delegatur NIK, marszałków województw, starostów, zarządów izb rolniczych, dzienników lokalnych, placówek naukowych i innych.

W 2002 r. izby przedstawiały uwagi do propozycji zmian ustaw i rozporządzeń.

## 7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W 2002 r. do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy rio wpłynęło **1 865 wniosków o ukaranie** obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z czego 1 622 wnioski złożyli rzecznicy dyscypliny finansów publicznych, 111 - prezesi rio, 131 - NIK i 1 - Minister Finansów.

Komisje orzekające rozstrzygnęły sprawy dotyczące **1 978 czynów** stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych m. in.:

- naruszenia zasad, form lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych - 41,8% naruszeń,
- przekroczenia zakresu uprawnień do dokonywania wydatków ze środków publicznych - 14,2% naruszeń,
- przekroczenia zakresu uprawnień do zaciągania zobowiązań obciążających budżet - 6,8% naruszeń,
- zaniechania przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonania inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym - 6,8% naruszeń,
- wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową - 6,5% naruszeń.

Skutki finansowe niektórych rodzajów naruszeń dyscypliny finansów publicznych obejmowały m. in. kwoty: 924 950 zł nieustalonych należności Skarbu Państwa lub jst, 55 787 zł dochodów ustalonych w wysokości niższej od należnej, 5 387 449 - otrzymanych środków publicznych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Komisje orzekające w 2002 r. wydały łącznie 1 769 orzeczeń, z tego 1 439 o uznaniu winy (81,3% orzeczeń). Ukarano 680 osób z tego: karą upomnienia - 535 osób (78,5% ukaranych), karą nagany - 131 osób (19,3%), karą pieniężną - 13 osób (1,9) i 1 - karą zakazu pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Od orzeczeń wydanych przez komisje orzekające przy rio wniesionych zostało 121 odwołań do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów z tego 21 odwołań złożonych przez rzeczników dyscypliny i 100 – przez obwinionych. Do 31 grudnia 2002 r. Główna Komisja rozpatrzyła 65 odwołań.

Kary pieniężne orzeczone wobec 13 obwinionych stanowiły kwotę 10 085,92 zł. Stosownie do postanowień art. 152 ustawy o finansach publicznych każdy uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych obciążony był kosztami postępowania. W 2002 r. kwota ta wynosiła 247 590,92 zł. Koszty i kwoty wpłacone na rachunek dochodów izb przekazane były na dochody Budżetu Państwa. W 2002 r. po wezwaniu do zapłaty wpłacone zostały kwoty 7 695 zł (76,3%) wymierzonych kar i 235 507,57 zł (95,1%) orzeczonych kosztów postępowania. Do Urzędów Skarbowych przewodniczący komisji skierowali 38 tytułów wykonawczych prowadzących do wyegzekwowania 1 654,73 zł kar i 5 267,77 zł kosztów postępowania.

## 8. Wykonanie budżetów przez regionalne izby obrachunkowe

Plan dochodów budżetowych według ustawy budżetowej oraz budżetu po zmianach w kwocie 683 000 zł wykonany został w 151,5% w kwocie 1 034 909 zł - o 4,7% wyższej od 2001 r. Ponad połowę zrealizowanej kwoty dochodów (658 199 zł) stanowiły wpłaty do budżetu

ze środków specjalnych. Pozostałe dochody to trudne do zaplanowania kary pieniężne i koszty postępowania, dochody z najmu i dzierżawy, wpływy ze sprzedaży składników majątku i inne.

Wydatki według ustawy budżetowej na 2002 r. wynoszące 72 969 tys. zł decyzją Ministra Finansów zostały zwiększone w trakcie roku o 80 000 zł w związku z wdrażaniem systemu bankowości elektronicznej „enbep”.

Plan wydatków został wykonany w 99,9% w kwocie 73 040 tys. zł. Wzrost wydatków w stosunku do roku 2001 wynosił 1,1%, natomiast po skorygowaniu o wskaźnik inflacji wystąpił spadek wartości realnej wydatków o 0,8%. Budżet izb po stronie wydatków realizowany był w granicach kwot określonych w planie finansowym z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału.

Wydatki inwestycyjne w 2002 r., podobnie jak w 2001 r., stanowiły 2,6% ogółu wydatków izb. Wydatki na wynagrodzenia osobowe, w kwocie równej wynagrodzeniom w 2001 r., stanowiły 66,3% ogółu wydatków, pochodne od wynagrodzeń - 12,7%, podróże służbowe - 4,3% i pozostałe - 14,2%.

Wydatki inwestycyjne - niższe od zrealizowanych w 2001 r. o 2,0% - wykorzystane były na zakupy zestawów komputerowych, drukarek, kserokopiarek, licencji na programy komputerowe, systemów zarządzania i samochodów służbowych.

Stan zobowiązań na koniec 2002 r. wyniósł 4 525 tys. zł i obejmował dodatkowe wynagrodzenia roczne, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, opłaty za energię itp. Zobowiązania wymagalne na koniec roku nie wystąpiły.

W dwunastu izbach prowadzona była gospodarka pozabudżetowa w formie środka specjalnego, z którego finansowana była działalność szkoleniowa i informacyjna. Uzyskane w 2002 r. przychody w kwocie 3 295 tys. zł (w 2001 r. - 3 144 tys. zł) pozwoliły na sfinansowanie wydatków równych 3 261 tys. zł, związanych z finansowaniem organizacji szkoleń, wydawnictw i materiałów szkoleniowych oraz zakupu sprzętu komputerowego i materiałów.

## 9. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

Według stanu na 31 grudnia 2002 r. izby zatrudniały **1 344 pracowników** w przeliczeniu na pełne etaty i stan ten był o 19 osób niższy w porównaniu do 2001 r. Z ogólnej liczby pracowników 1 041 osób (77,5%) posiadało wykształcenie wyższe. Najlicniejszą grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

W 2002 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 116 osób. Najczęstszą przyczyną zwolnień było uzyskanie propozycji lepiej płatnej pracy z innych instytucji państwowych i samorządowych. Wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych przepisów dotyczących kontroli wewnętrznej oraz audytu stworzyło na rynku pracy zapotrzebowanie na pracowników posiadających kwalifikacje wymagane od pracowników izb. Biorąc pod uwagę kilkuletni okres przygotowania pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażu i analitycznych, rezygnacja pracowników z pracy w izbach jest zjawiskiem utrudniającym organizację pracy i zmuszającym do ciągłego ponoszenia wysiłku i kosztów kształcenia nowo przyjmowanych pracowników.

W 2002 r. 194 pracowników podnosiło swoje kwalifikacje zawodowe z tego: 91 na studiach wyższych, 29 - na studiach podyplomowych, 8 - w ramach realizowanej aplikacji i 66 pracowników - w innych formach kształcenia.

W 2002 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników wynosiło 2 708 zł, w tym inspektorów - 2 362 zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w kraju równym 2 133 zł.

## 10. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

Sejm, nowelizując ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych w sierpniu 1997 r. wprowadził art. 25a o Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych i przypisał Radzie następujące zadania: reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa, przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby, upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb, uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb, koordynowanie planów i programów kontroli, przedkładanie corocznie Sejmowi i Senatowi w terminie do 30 czerwca sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz przewodniczący, wybierany na dwuletnie kadencje spośród jej członków. Jego dwaj zastępcy wybierani są według tych samych zasad. Swoje zadania ustawowe Krajowa Rada realizuje w oparciu o regulamin, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji: Legislacji i Orzecznictwa, Koordynacji Kontroli, Analiz Budżetowych, do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych, Szkoleń, Informacji i Promocji. W 2002 r. odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO (7 lutego, 4 kwietnia, 22 - 23 maja i 24 - 26 września).

Od 2002 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych współpracuje z Sejmową Komisją Kontroli Państwowej. Na posiedzeniu połączonych Komisji Samorządu Terytorialnego i Kontroli Państwowej 12 listopada 2002 r. rozpatrzono i przyjęto przedłożone Sejmowi 25 czerwca 2002 r. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku*. Ponadto, od 20 marca do listopada 2002 r. przedstawiciele KR RIO brali udział w pracach Senackiej Komisji nad projektem nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Od 19 grudnia prace kontynuowano w Sejmowej podkomisji ds. nowelizacji tej ustawy (po przekazaniu z Senatu do Sejmu).

W 2002 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych podpisała porozumienia z dwiema instytucjami: z Najwyższą Izbą Kontroli (18 lutego) i z Urzędem Zamówień Publicznych (17 października). Z inicjatywy Krajowej Rady RIO i Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z podpisanym porozumieniem, przeprowadzono skoordynowaną kontrolę w zakresie oceny stanu zadłużenia jst i ich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną. Kontrolą objęto 242 jednostki samorządu terytorialnego o bardzo zróżnicowanym poziomie zadłużenia (w tym RIO - 146). Dodatkowo ustalono stan zadłużenia 344 samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (RIO - 178). Celem porozumienia KR RIO z Urzędem Zamówień Publicznych jest wspólne działanie dla zapewnienia zgodnego z prawem i efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Krajowa Rada ściśle współpracuje z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych oraz z Departamentem Kontroli Finansowej i Audytu w zakresie przygotowania rio do podjęcia nowych zadań kontrolnych.

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym (przewodniczący dr Bogdan Cybulski, prezes RIO we Wrocławiu, ul. Ofiar Oświęcimskich 5, wroclaw@rio.gov.pl). Wiceprzewodniczącymi są: dr Marek Poniowski, prezes RIO w Lublinie, ul. Lubomelska 1-3 (lublin@rio.gov.pl) i dr Stanisław Srocki, prezes RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13 (bialystok@rio.gov.pl). Odpowiedzialnym za przygotowanie Sprawozdania dla Sejmu i Senatu, z ramienia KR RIO, jest przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych, Tadeusz Dobek, prezes RIO w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35 (bydgoszcz@rio.gov.pl).

#### **11. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych**

Na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w roku 2002 oddziaływały przede wszystkim akcesja do Unii Europejskiej oraz wybory samorządowe, a w tym bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wydarzenia te miały odzwierciedlenie w sferze finansów komunalnych.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych ponawia wnioski zgłoszone w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi i Senatowi w ubiegłych latach. W szczególności dotyczy to wniosków odnoszących się do: postępowania nadzorczego, obowiązku publikowania uchwał budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu, opinii regionalnych izb obrachunkowych o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz opinii o prawidłowości prognozy kwoty długu publicznego, egzekwowania zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W Sprawozdaniu za 2002 r. zamieszczono wnioski w następujących sprawach:

1. Absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego;
2. Układu kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego przy opracowywaniu projektu budżetu oraz uchwalaniu budżetu i jego zmian;
3. Związków międzygminnych - przepisów dotyczących wyrejestrowania związków;
4. Zamówień publicznych;
5. Absolutorium dla zarządów powiatów;
6. Sprawozdawczości z zakresu pomocy publicznej dla przedsiębiorców;
7. Obowiązku publikowania uchwał budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu, opinii regionalnych izb obrachunkowych o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz opinii o prawidłowości prognozy kwoty długu.

## **Część II. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku**

### **1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany**

Zgodnie z art. 121 ustawy o finansach publicznych projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego zarząd jst przedstawia organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W 2002 r. w ustawowym terminie wpłynęło 49,6% projektów (ponad 80% z miast na prawach powiatów i województw ale tylko 46% z gmin).

Zapis art. 122 ustawy o finansach publicznych obliguje organy stanowiące jst do uchwalenia budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego. Jst, które uchwały budżet do 31 grudnia 2001 r. stanowiły 55,1% ogólnej liczby jst, a 7 jst (5 gmin i 2 powiaty) nie dotrzymało ostatecznego terminu do 31 marca i dla nich budżety ustaliła izba w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych przekazanych w drodze ustaw.

Wykonanie budżetu jst jest zadaniem organu wykonawczego. W gminach po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym kompetencje te przejął wójt, burmistrz, prezydent. Zakres uprawnień organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie określa art. 128 ustawy o finansach publicznych. Jst najczęściej korzystają z ustawowego uprawnienia umożliwiającego organowi wykonawczemu dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków związanych z wprowadzeniem w trakcie roku zmian kwot dotacji celowych z budżetu państwa lub od innych jst. Większość, bo 92,7% organów stanowiących jst upoważniła zarząd (wójta) do dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień między działami. W mniejszym zakresie stosowano upoważnienie do przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień wydatków jednostkom organizacyjnym (35% jst).

Liczba uchwał zmieniających budżet podjętych przez organy jst łącznie w 2002 r. wyniosła 60 621 - o 9,3% więcej niż w 2001 r. Wprowadzone zmiany dotyczyły przede wszystkim kwot dotacji, co świadczy o niedoszacowaniu zadań finansowanych z dotacji celowych na etapie uchwalania budżetu państwa. Rządziej jst wprowadzały korekty dochodów własnych. W wyniku przeprowadzonych zmian dochody jst zostały zwiększone o 7,6%. Znacznie częściej niż dochody, zmieniane były wydatki budżetowe jst - w głównej mierze dokonywano przeniesień między rozdziałami lub paragrafami bez dokonywania zmian w wielkości budżetu. W 2002 r. kwota planowanych wydatków w trakcie roku zwiększona została o 8,9%. Podobnie jak w latach poprzednich, częściej zmieniano plany wydatków majątkowych, zwiększając ich planowaną kwotę o 19,2% w stosunku do pierwotnej. Ponieważ zakładano ich sfinansowanie z kredytów i pożyczek, zwiększono również kwotę planowanego pierwotnie deficytu o 30,4%.

Organy stanowiące jst mogą podejmować uchwały w sprawie wydatków niewygasających. W 2002 r. jst podjęły łącznie 682 takie uchwały (w 2001 r. - 281 uchwał). Wydatki niewygasające głównie zabezpieczały środki na realizowane zadania inwestycyjne, rządziej dotyczyły wydatków bieżących związanych z realizacją programów rozwiązywania problemów alkoholowych, z opracowaniem strategii rozwoju miasta lub planu zagospodarowania przestrzennego.

## 2. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego

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

W wyniku sygnalizowanej wcześniej przeprowadzonej w trakcie roku budżetowego, zmiany ustawy o ustroju m. st. Warszawy pojawiły się problemy z zapewnieniem porównywalności danych. Ze względu na wielkość budżetów - do 27 października 14 odrębnych jednostek (11 gmin m. st. Warszawy, 1 obligatoryjnego związku tych gmin, 1 powiatu warszawskiego i 1 odrębnej gminy miejskiej Wesoła), a po 27 października m. st. Warszawy funkcjonującego jako miasto na prawach powiatu - w 2002 r. i dla uzyskania porównywalności również w 2001 r. wyłączono budżety tych jednostek z kwot dochodów i wydatków odpowiednich stopni samorządu terytorialnego, traktując w analizie Warszawę jako odrębną jednostkę.

Niskie tempo rozwoju gospodarczego Polski, wywierające wpływ na stan finansów publicznych, coraz silniej rzutuje na sytuację finansową samorządów. W 2002 r. po raz pierwszy od początku funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego, czyli od 1999 r., nominalny wzrost dochodów jst równy 0,6% był niższy od wskaźnika inflacji (1,9%)<sup>8</sup>, co oznaczało spadek dochodów realnych o 1,3%. W efekcie utworzenia powiatów i województw samorządowych stosunek dochodów jst do dochodów budżetu państwa w 1999 r. przekroczył 50% i zwiększał się do 56,6% w 2001 r., natomiast w 2002 r. obniżył się do 55,8%. Obniżyła się również z 57 325 770 tys. zł do 56 788 362 tys. zł kwota, która została przekazana jst z budżetu państwa w postaci udziałów w podatku dochodowym, dotacji celowych i subwencji ogólnej.

Łączna kwota zaplanowanych na 2002 r. **dochodów budżetowych** została zrealizowana w 96,1% w kwocie 80 033 877 tys. zł. Plan wydatków zrealizowany został zaledwie w 92,7% (83 181 772 tys. zł), co spowodowało redukcję planowanego deficytu o 51,3% do poziomu 3 147 895 tys. zł. Zrealizowany deficyt był jedynie o 0,3% wyższy od deficytu jakim jst zamknęły swoje budżety w 2001 r.

Mimo stabilizacji poziomu deficytu wzrosła ogólna kwota zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego. W 2002 r. wyniosła ona 15 358 392 tys. zł i była wyższa o 25,1% w stosunku do kwoty długu na koniec 2001 r. We wcześniejszych latach tempo narastania długu było znacznie szybsze i wynosiło 51,5% w 2000 r. i 31,0% w 2001 r., niemniej relacja zobowiązań jst do zrealizowanych przez nie dochodów rosła od 9,5% w 1999 r. poprzez 12,9% w 2000 r. i 15,4% w 2001 r. do 19,2% w roku 2002. Dla jst poszczególnych województw relacja ta w 2002 r. mieściła się w granicach od 11,2% w województwie lubuskim do 27,4% w dolnośląskim. Udział wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst w ogólnej kwocie długu publicznego państwa w 1999 r. wynosił 2,3%, w 2000 r. - 3,3%, w 2001 r. - 4,1%, a w 2002 r. 4,3%. Liczby te nie obejmują pełnego udziału sektora samorządowego w długu publicznym państwa, nie uwzględniają bowiem wysokości zobowiązań jednostek posiadających osobowość prawną, dla których organem założycielskim są jst (sp zoz, instytucje kultury itd.). Narastanie zobowiązań tych instytucji stanowi wielkie zagrożenie dla finansów jst, ponieważ - nie posiadając wpływu na ich gospodarkę finansową - jst winny pokryć ich długi w wypadku likwidacji lub przekształcenia.

Realny spadek dochodów jst wynoszący w 2002 r. 1,3% nie objął jedynie gmin. Ich dochody wzrosły nominalnie o 7,4%, czyli realnie o 5,5%. Realne dochody miast na prawach powiatu obniżyły się o 2,4%, wyodrębnionego m. st. Warszawy - o 5,5%, województw -

<sup>8</sup> Komunikat Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2003 r. (MP Nr 6, poz. 100).

o 10,2% i powiatów - o 11,0% przy niewielkim zakresie zmian zadań realizowanych przez poszczególne stopnie samorządu. Dochody własne jst w wyrażeniu nominalnym wzrosły o 3,2%, subwencja ogólna - o 0,9%, dotacje celowe zmniejszyły się o 4,9%. Dochody własne wzrosły w jednostkach wszystkich stopni samorządu terytorialnego poza m. st. Warszawą (od 2,7% w miastach na prawach powiatu do 15,0% w powiatach), natomiast poziom otrzymanych dotacji celowych i subwencji ogólnej obniżył się w stosunku do 2001 r. dla jst wszystkich stopni samorządu poza gminami (otrzymane przez gminy dotacje celowe wzrosły o 13,6%, a subwencja ogólna - o 9,4%).

Realny spadek dochodów budżetowych wystąpił w jst większości województw - największy w opolskim - 4,6%, realny wzrost wystąpił tylko w jst 3 województw: małopolskiego - 1,6%, warmińsko-mazurskiego - 1,3% i wielkopolskiego - 0,9%.

Poziom dochodów jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wskazujący na możliwości finansowe, w 2002 r. wyniósł 2 072 zł i wykazywał trwałe zróżnicowanie terytorialne. W ciągu czterech lat funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego dochody jst „najmniej zamożnego” województwa lubelskiego stanowiły 90-91% średniego poziomu dochodów dla jst kraju, a „najbogatszego” województwa mazowieckiego - 120-122% tego poziomu. Elementem różnicującym poziom dochodów były dochody własne (w jst województwa lubelskiego w 2002 r. stanowiły 64% średniej krajowej, a w województwie mazowieckim - 155%). Elementem niwelującym różnice była przede wszystkim subwencja ogólna (w jst województwa lubelskiego jej poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca sięgał 114% średniej krajowej, a w województwie mazowieckim 91%).

W strukturze dochodów jst dominowały dochody własne, które w 2002 r. stanowiły 41,9% dochodów jst (46,3% dochodów gmin, 73,3% m. st. Warszawy, 49,2% - miast na prawach powiatu, tylko 10,5% - powiatów i 15,7% - województw). Dotacje stanowiące przeciętnie 21,0% dochodów jst mieściły się w granicach od 12,4% w gminach do 48,5% w województwach, a subwencja ogólna, stanowiąca przeciętnie 37,1% dochodów jst zapewniła od 13,5% dochodów m. st. Warszawy i 31,7% - miast na prawach powiatu, do 46,8% - powiatów.

Wzrost dochodów własnych jst wynikał przede wszystkim ze wzrostu kwot podatków i opłat stanowiących dochód jst, których udział zwiększył się w zestawieniu z 2001 r. z 15,3% do 16,8%. Nie zmieniły się dochody w postaci przekazywanych z budżetu państwa udziałów w podatku dochodowym, a zmalał udział dochodów z majątku z 4,1% do 3,9%.

Spadek udziału dotacji celowych z 22,2% w 2001 r. do 21,0% wynikał przede wszystkim ze spadku dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej z 13,7% do 12,5%. Udział subwencji ogólnej w dochodach jst, w tym mającej największe znaczenie dla jst części oświatowej (27,9% dochodów jst), w stosunku do 2001 r. nie uległ zmianie.

Około 5% dochodów jst stanowiła uzyskiwana przez gminy część podstawowa i rekompensująca subwencji ogólnej a około 1% - uzyskiwane przez powiaty i województwa część wyrównawcza. Niski udział tych części zawierających mechanizm wyrównawczy przesądza o jego małej efektywności.

Realnemu spadkowi kwoty dochodów zrealizowanych przez jst w 2002 r. towarzyszył spadek **wydatków**. Nominalnie wzrosły one o 0,5%, jednak po skorygowaniu o stopę inflacji, uległy obniżeniu o 1,4%. Spadek ten był największy w województwach samorządowych - o 10,3% i powiatach - 9,7%, natomiast w gminach wydatki podobnie jak dochody wzrosły o 4,3%.

W 2002 r. zmniejszyły się przede wszystkim kwoty wydatkowane przez jst na realizację zadań inwestycyjnych (o 3,8%) - najsilniej - o 18,1% w powiatach. Jedynie gminy



i wyodrębnione dla prezentacji danych m. st. Warszawa zwiększyły wydatki inwestycyjne odpowiednio o 4,4% i 7,2%. Spośród wszystkich województw jedynie jst województwa lubelskiego osiągającego najniższy poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz województw warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego przeznaczyły na inwestycje kwoty wyższe niż w 2001 r. W pozostałych województwach wielkość zrealizowanych łącznie przez wszystkie jst inwestycji uległa redukcji.

Poziom wydatków, podobnie jak dochodów na jednego mieszkańca był trwale zróżnicowany w poszczególnych województwach. Przy przeciętnym poziomie 2 153 zł dla jst w kraju wahał się od 2 668 zł w województwie mazowieckim do 1 929 zł w województwie świętokrzyskim. Wydatki inwestycyjne przy poziomie przeciętnym równym 343 zł mieściły się w granicach od 587 zł jst województwa mazowieckiego do 195 zł w jst województwa opolskiego.

W wydatkach jst dominują wydatki na realizację zadań własnych - stanowiące 87,8%. Na realizację zadań zleconych w drodze ustaw przeznaczono 12,0% wydatków, a na zadania przejęte w drodze porozumień - 0,2%.

Wydatki majątkowe - prawie wyłącznie inwestycyjne - w 2002 r. stanowiły 16,3% wydatków jst (17,4% w gminach, 27,8% m. st. Warszawie, 13,7% w miastach na prawach powiatu, 8,1% w powiatach i 29,1% w województwach). Udział ich w ogólnej kwocie wydatków od 1999 r. systematycznie malał z 19,0% poprzez 17,9% w 2000 r., 17,0% w 2001 r. do 16,3% w 2002 r. Spadek ten najsilniej dotknął gminy (z 22,1% do 17,4%) i miasta na prawach powiatów (z 18,1% do 13,7%). W tendencji tej nie mieszczą się powiaty, w których udziały wydatków inwestycyjnych zwiększyły się z 6,5% w 1999 do 8,1% w 2002 r.

Najpoważniejszą częścią wydatków bieżących są wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiące łącznie 42,6% wydatków jst. Częścią wydatków jst wykazującą największą dynamikę, ale o udziale sięgającym zaledwie 1,2% wydatków były koszty obsługi długu. Optymistyczną wymowę ma również niemalże brak wydatków związanych ze spłatą poręczonych przez jst pożyczek i kredytów. Statystycznie uchwytnie wielkości tych wydatków wystąpiły jedynie w powiatach, które stosunkowo często udzielają poręczeń zaciągającym kredyty publicznym zakładom opieki zdrowotnej.

Największą część wydatków budżetowych jst przeznaczają na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacji i opieki wychowawczej. Realizacja tych zadań pochłania 39% wydatków jst - od 46% w gminach do 11,1% w województwach. Gminy realizują ponad 50% samorządowych zadań oświatowych, 28% - miasta na prawach powiatu, 14,4% - powiaty i tylko 1,6% - województwa.

Zadania z zakresu transportu, czyli budowa, remonty i utrzymanie dróg pochłaniają 12,8% wydatków jst, przy czym ich udział znacznie wyższy od przeciętnego dla jst występuje w budżetach województw (39,1% wydatków), a najniższy w gminach (5,9%), chociaż gminy ze względu na wielkość swoich budżetów realizują 19,3% samorządowych zadań „drogowych”. Udział wydatków na opiekę społeczną dla jst wynoszący 11,7%, wahał się od 17,1% w powiatach do 1,5% w województwach. Koszty utrzymania administracji stanowiące 10,1% wydatków jst, najbardziej obciążają budżety gmin (12,6%), a najmniej województw (6,5%). Struktura wydatków powiatów wyróżnia się znacznie wyższym od przeciętnego dla jst udziałem wydatków na bezpieczeństwo publiczne (18,0%), a województw - obok najwyższego udziału na budowę i utrzymanie dróg, wyróżnia się wysokim udziałem wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (14,5%) oraz rolnictwo - urządzenia wodno-melioracyjne (10,7%).

**Wynik budżetów jst**, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jst stanowił w 2002 r. deficyt równy 3 147 895 tys. zł. Deficytem zakończyło rok 2002 54,8% jst (51,2% gmin, 76,9% miasta na prawach powiatów, 77,1% powiatów i 75% województw). Odsetek jednostek „deficytowych” obniżył się znacznie w stosunku do 2000 r., w którym był najwyższy i wynosił 68,6%. Zmniejszył się również stosunek salda wyników do zrealizowanych przez jst dochodów z 4,3% w 2000 r. do 3,9% w 2002 r.

Deficyt jst w 2002 r. sfinansowany został przede wszystkim z zaciągniętych kredytów i pożyczek, które stanowiły 55,0% przychodów. Środki uzyskane z emisji komunalnych papierów wartościowych stanowiły 8,7% przychodów.

Rozchody jst składają się przede wszystkim ze spłaty rat kredytów i pożyczek (80,2%), a w nieznacznym stopniu - z wykupu wcześniej wyemitowanych obligacji komunalnych (4,2%). Ze względów bezpieczeństwa finansowego łączna spłata tych kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, kwota wykupu wyemitowanych obligacji oraz kwoty wynikające z udzielonych poręczeń nie mogą przekroczyć 15% planowanych dochodów. Kwoty te - bez odsetek i kwot wynikających z udzielonych poręczeń w 2002 r. - stanowiły 3,1% dochodów, przy czym w całej zbiorowości jst wystąpiła jedna gmina, w której stosunek ten przekroczył 15% (wyniósł 15,6%).

Ustawowo wyznaczonym limitem, który również ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego jst jest stosunek wliczanych do długu publicznego zobowiązań do zrealizowanych dochodów, który w końcu roku nie może przekroczyć 60%. Na koniec roku stosunek ten dla wszystkich jst wyniósł 19,2%. W ponad 71% gmin, 52% miast na prawach powiatu, 91% powiatów i 81% województw wskaźnik ten w 2002 r. nie przekroczył 20%, niemniej w 19 gminach ustawy limit 60% został przekroczony. W 2001 r. sytuacja taka wystąpiła w 21 gminach.

W przyszłości granica 60% zadłużenia może okazać się barierą dla szerszego wykorzystania środków unijnych w przypadkach, gdy przekazywane one będą na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków na realizację zadania, które wcześniej będzie musiało być sfinansowane z zaciągniętego kredytu.

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

**Zobowiązania jst** w 2002 r. w 79,7% składały się z kredytów i pożyczek, w 15,5% z zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, w 0,2% z przyjętych depozytów, a 4,6% zobowiązań stanowiły zobowiązania wymagalne. W 2000 r. udział zobowiązań wymagalnych - świadczących o kłopotach płatniczych - stanowił 7,6% zobowiązań jst i stopniowo obniżał się do 6,0% w 2001 r. i 4,6% w 2002 r.

Stan długu jst nie wskazuje na alarmujące pogorszenie sytuacji finansowej, jednak rosnące stopniowo zadłużenie w zestawieniu ze spadkiem dochodów realnych sygnalizuje coraz większe problemy jst w korzystaniu z zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania. Jednostki samorządu terytorialnego w praktyce napotykają coraz większe trudności w spłacie zaciąganych wcześniej zobowiązań, w związku z tym redukują swoje wydatki inwestycyjne.

## 2.2. Wykonanie budżetów przez gminy

Zadania ustawowo określone jako zadania gmin w 2002 r. nie uległy znaczącym zmianom. Nowelizacja ustawy Karta Nauczyciela<sup>9</sup> nałożyła na gminy obowiązek finansowania dokształ-

<sup>9</sup> Art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 111, poz. 1194 z późn. zm.).

cania i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Realizowany był również III etap podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli. Zadania te wystąpiły w jednostkach wszystkich stopni samorządu, jednak ze względu na duży zakres zadań oświatowych realizowanych przez gminy, stanowiły one dla gmin większe obciążenie niż dla innych jednostek.

Zaplanowane na rok 2002 **dochody** gmin zostały zrealizowane w 97,9% w kwocie 34 545 760 tys. zł. W stosunku do 2001 r. nastąpił realny wzrost dochodów, równy 5,5% (przy spadku dochodów jednostek pozostałych stopni samorządu) - najsilniejszy - 8,1% w gminach wiejskich, a najniższy w miastach - 2,2%. Gminy wszystkich województw osiągnęły realny wzrost dochodów od 0,7% w województwie polskim do 7,5% w województwie małopolskim.

Szczególnie dużą dynamikę wykazywały otrzymywane przez gminy dotacje. W stosunku do 2001 r. wzrosły one w kwotach nominalnych o 13,6% - o 16,7% w gminach wiejskich i tylko o 8,3% w miastach. Dochody własne wzrosły o 4,2% (o 3,4% w miastach i o 5,4% w gminach wiejskich) - nieco wolniej niż w latach wcześniejszych (w 2001 r. o 6,9%) z uwagi na zmniejszenie kwot otrzymywanych z budżetu państwa udziałów w podatkach dochodowych.

W wyniku wolniejszego wzrostu dochodów własnych, ich udział w ogólnej kwocie dochodów gmin zmniejszył się z 47,7% w 2001 r. do 46,3% w 2002 r. W gminach miejskich dochody własne stanowiły 58,6% dochodów a w wiejskich tylko 38,2%, na co wpływały niższe kwoty uzyskiwane z: podatków i opłat stanowiących dochód gmin, udziałów w podatku dochodowym i dochodów z majątku. W dochodach gmin wiejskich większe znaczenie miała subwencja ogólna, szczególnie jej część oświatowa. Subwencja ogólna zapewniała 49,2% dochodów gmin wiejskich, w tym subwencja oświatowa - 35,6%, natomiast w gminach miejskich odpowiednio - 29,9% i 24,7%.

**Poziom dochodów** budżetowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2002 r. wyniósł 1 350 zł i wahał się od 906 zł do 38 908 zł (bez gminy Kleszczew, która znacznie odbiega od zamożności pozostałych gmin, górna granica poziomu dochodów gmin obniża się do 5 824 zł).

Rady gmin podejmując uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatków obniżyły poziom uzyskiwanych dochodów własnych o 6,5%. Decyzje wydane w sprawie odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków spowodowały zmniejszenie dochodów własnych o 3,9%. Łącznie skutki polityki podatkowej gmin w 2002 r. stanowiły 10,4% ich dochodów własnych (7,1% dochodów miast i 12,7% dochodów własnych gmin wiejskich), czyli 4,8% ogólnej kwoty dochodów gmin.

Zaplanowane **wydatki** zostały w 2002 r. zrealizowane przez gminy w 93,9% i osiągnęły 34 950 652 tys. zł. Wydatki majątkowe zostały zrealizowane zaledwie w 86,0%, natomiast bieżące - w 95,8%. W stosunku do 2001 r. wydatki budżetowe gmin wzrosły o 6,2% nominalnie, czyli realnie o 4,3%, z czego wydatki majątkowe o 2,4%. W gminach wiejskich wzrost wydatków inwestycyjnych, stanowiących 99,8% wydatków majątkowych, był najszybszy (10,3%), natomiast w miastach nastąpił 7,3% spadek tych wydatków. W efekcie udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków gmin obniżył się z 17,4% w 2001 r. do 17,2% w 2002 r. Zróżnicowanie wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w poszczególnych gminach było ogromne: w trzech gminach odnotowano w 2002 r. zupełny brak wydatków inwestycyjnych, z drugiej strony dziewięć gmin przeznaczyło ze swego budżetu więcej środków na realizację zadań inwestycyjnych niż na wydatki bieżące (w skrajnym przypadku 60,1% wydatków ogółem).

Wydatki bieżące wzrosły o 6,6%, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 3,7%. Wydatki w postaci dotacji dla prowadzonych przez siebie form gospodarki pozabudżetowej i na

realizację zadań zleconych innym podmiotom - o 8,7%. Wydatki gmin związane z obsługą długu zmalały o 4,2%, co stanowiło wyjątek w ogólnej tendencji wzrostowej utrzymującej się w innych jst.

Struktura działowa wydatków uzależniona jest od charakteru gmin. Przy przeciętnym dla gmin udziale wydatków oświatowych sięgającym 40,1%, w miastach udział ten wynosi 31,5%, a w gminach wiejskich - 45,3%. Gminy miejskie miały wyższy od przeciętnego udział wydatków na opiekę społeczną (14,3% miasta a 9,8% gminy wiejskie), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (10,6% miasta a 7,2% gminy wiejskie), natomiast gminy wiejskie więcej niż przeciętnie przeznaczają na utrzymanie administracji (13,8% a miasta 11,4%) i rolnictwo (4,8% przy braku takich wydatków w miastach).

Na koniec roku 2002 **wynik deficytowy** osiągnęło 51,2% gmin, natomiast rok ten zamknęło nadwyżką 48,8%. Saldo deficytów i nadwyżek zrealizowanych przez poszczególne jednostki stanowiło deficyt o wysokości 404 892 tys. zł, co w zestawieniu z 2001 r., w którym saldo wyników stanowiło deficyt równy 754 365 zł świadczy o znacznie ostrożniejszej polityce finansowej. Głównym źródłem pokrycia deficytu dla wszystkich typów gmin są kredyty i pożyczki (54,1% przychodów), jednak gminy wiejskie starają się być bardziej samowystarczalne niż miasta. W przypadkach gmin wiejskich 32,0% przychodów stanowią nadwyżki z lat ubiegłych, a w rozchodach - 39,7% - lokaty w bankach. W miastach nadwyżki z lat ubiegłych stanowią jedynie 10,3% przychodów, a lokaty bankowe - 0,9% rozchodów. W miastach stosunkowo ważnym źródłem finansowania wydatków są wyemitowane obligacje (12,4% przychodów w miastach i 0,9% - w gminach wiejskich).

Wliczone do długu publicznego **zobowiązania** gmin stanowiły 17,5% w relacji do dochodów. W gminach miejskich relacja ta wynosiła 21,2%, a w wiejskich - 13,8%. Ogólna kwota długu gmin wzrosła w stosunku do 2001 r. o 9,7%, natomiast kwota zobowiązań wymagalnych (przeterminowanych) obniżyła się o 9,6%.

### 2.3. Wykonanie budżetu Warszawy w 2002 roku

Wejście w życie z dniem 27 października 2002 r. nowej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy oznaczało konieczność przekazania mienia dotychczasowych samodzielnych jednostek samorządowych, utworzonej jednej jednostce o statusie miasta na prawach powiatu. Jako następcą prawny wcześniej istniejących podmiotów, m. st. Warszawa przejęło nie tylko ich aktywa, ale i pasywa, w tym także zobowiązania.

Ustalone na cały rok budżety gmin warszawskich, ich obligatoryjnego związku oraz powiatu warszawskiego realizowane były tylko do 27 października 2002 r., natomiast na okres od 27 października do 31 grudnia budżet dla nowoutworzonej jednostki ustalił Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. W tej sytuacji to, co w statystyce traktowane jest jako budżet m. st. Warszawy na 2002 r. jest agregatem ujętych w poszczególnych częściach dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, przy czym ich obraz komplikuje sieć wzajemnych powiązań między byłymi jednostkami m. st. Warszawy (wzajemnie udzielane pożyczki, wpłaty gmin warszawskich na tzw. cele ogólnomiejskie, zadania wzajemnie przekazywane w drodze porozumień). W efekcie „umowny” budżet miasta w 2002 r. zawiera pewne powtórzenia po stronie dochodów i wydatków i trudno ocenić jego wykonanie.

Łącznie **dochody** jednostek funkcjonujących na obecnym obszarze m. st. Warszawy nie osiągnęły poziomu z 2001 r. - obniżyły się o 3,6% nominalnie, czyli o 5,5% w ujęciu realnym,

przy czym obniżce uległy wszystkie podstawowe części dochodów. Podstawowym źródłem dochodów były dochody własne - stanowiły aż 73,3% dochodów. Ich kwota w 25,6% składała się z podatków i opłat lokalnych, w 7,9% - z dochodów z mienia, w 36,2% - z udziałów w podatku dochodowym oraz w 30,3% - z pozostałych dochodów własnych. Dotacje celowe i subwencja ogólna zapewniały odpowiednio 13,2% i 13,5% dochodów m. st. Warszawy, przy czym 86,8% subwencji ogólnej stanowiła część oświatowa. W dotacjach celowych wyjątkowo dużą część, w zestawieniu z innymi jst, stanowiły dotacje na zadania przejęte w drodze porozumień między jst (23,4% otrzymanych dotacji).

**Wydatki** m. st. Warszawy wyniosły 6 218 460 zł i były o 1,9% wyższe od zrealizowanych w 2001 r., co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji oznaczało, że realnie pozostały na poziomie z 2001 r. Wydatki majątkowe wzrosły o 7,2% i w 2002 r. stanowiły znacznie więcej niż w miastach na prawach powiatów, bo aż 27,8% ogólnej kwoty wydatków. Najpoważniejszą część wydatków inwestycyjnych przeznaczono na inwestycje drogowe. W wydatkach bieżących dominowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne (36,3% wydatków bieżących). Wydatki na obsługę długu stanowiły zaledwie 2,4% wydatków bieżących.

**Wynik budżetu** m. st. Warszawy w 2002 r. był deficytem w kwocie 534 748 tys. zł. Zobowiązania wliczane do długu publicznego na koniec roku wyniosły 1 627 559 tys. zł i w 98,2% składały się z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Kwota wymagalnych zobowiązań stanowiła zaledwie 0,1% długu. Stosunek długu do zrealizowanych dochodów sięgał 29,7%.

#### 2.4. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu, zwane również powiatami grodzkimi, jako szczególna kategoria gmin, realizują zarówno zadania gmin jak i powiatów. W 2002 r. zwiększył się przede wszystkim zakres realizowanych przez nie zadań powiatowych. Były to zadania z zakresu przeznaczenia gruntów rolnych do zalesiania, w tym wypłaty ekwiwalentu dla właścicieli tych gruntów oraz finansowanie składek na ubezpieczenia rentowe i wypadkowe za pracodawców zatrudniających absolwentów. Z drugiej strony z dniem 1 stycznia 2002 r. nastąpiło wyłączenie z zespolej administracji powiatowej inspekcji sanitarnych, co wpłynęło na zmniejszenie dochodów i wydatków powiatów i miast na prawach powiatu.

W 2002 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały **dochody** równe 23 539 549 tys. zł, co stanowiło 97,3% kwoty zaplanowanej. Zrealizowane dochody stanowiły 99,5% poziomu z 2001 r., czyli realnie obniżyły się o 2,4%. Wskaźnik dynamiki dochodów poszczególnych jednostek w ujęciu realnym mieścił się w granicach od 88,0% do 112,7%. W stosunku do 2001 r. wzrosły dochody własne (o 2,7% w wyrażeniu nominalnym czyli o 0,8% realnie), obniżyły się natomiast kwoty uzyskiwanych dotacji celowych i subwencji ogólnej. Dochody własne stanowiły 49,2% dochodów miasta na prawach powiatu, dotacje celowe - 19,1%, a subwencja ogólna - 31,7%. Ze względu na łączenie przez te jednostki zadań gminnych i powiatowych miasta na prawach powiatu w zestawieniu z gminami uzyskiwały większą część dochodów w postaci dochodów własnych (46,3% dochodów w gminach) i dotacji celowych (12,4% dochodów w gminach), mniej - w postaci subwencji ogólnej (41,3% dochodów w gminach).

Podstawowym źródłem dochodów własnych były podatki i opłaty (18,2% dochodów) oraz udziały w podatku dochodowym (17,2%). Rok 2002 był kolejnym rokiem, w którym następował spadek udziału dochodów uzyskiwanych z majątku od 9,0% w 2000 r. poprzez 5,5% w 2001 r. do 4,8% w 2002 r.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 062 zł i mieściły się w granicach od 1 344 w Piekarach Śląskich do 3 146 zł w Sopocie. Zróżnicowanie to miało charakter trwały.

Kwota zrealizowanych w 2002 r. **wydatków** wyniosła 24 899 660 tys. zł i sięgała 94,9% wydatków planowanych. Plany wydatków majątkowych zostały zrealizowane tylko w 83,9%, a bieżących - w 96,9%. Wydatki majątkowe obniżyły się w ujęciu realnym o 17,4% a wydatki bieżące utrzymały się na poziomie z 2001 r. Zaledwie 25 miast przeznaczyło na inwestycje kwoty wyższe niż w 2001 r., jednocześnie w 8 jednostkach wskaźnik dynamiki był niższy niż 50%. Udział wydatków majątkowych równy 13,7% mieścił się w granicach od 2,6% do 27,9% ogólnej kwoty wydatków.

W kwocie wydatków bieżących wzrosły o 6,4% wypłacane dotacje i o 9,4% wydatki na obsługę długu. Udział kosztów obsługi długu mimo szybkiego wzrostu, w 2002 r. stanowił tylko 1,7% wydatków miast na prawach powiatu.

Podobnie jak w jednostkach innych stopni samorządu poza województwami, największą część wydatków stanowiły koszty realizacji zadań oświatowych, przy czym w głównej mierze były to wydatki bieżące. Na utrzymanie i budowę dróg miasta na prawach powiatu przeznaczały 14,0% swoich wydatków. Udział wydatków drogowych w kwocie wydatków inwestycyjnych sięgał aż 46,7%. Wydatki na opiekę społeczną stanowiące 12,2% ogółu wydatków, podobnie jak wydatki oświatowe, miały przede wszystkim charakter wydatków bieżących.

**Wynik** budżetów miast na prawach powiatu ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek wyniósł 1 360 111 tys. zł i był o 7,5% niższy od deficytu w 2001 r. można więc sądzić, że część miast na prawach powiatów, podobnie jak gmin, sięgnęła realnych granic bezpiecznego zadłużenia i ogranicza wielkość wydatków finansowanych z zewnętrznych źródeł zwrotnych.

W przychodach miast na prawach powiatu, podobnie jak w innych jst, dominowały kredyty i pożyczki, jednak znacznie wyższe były od przeciętnych udziały przychodów z emisji obligacji (13,3%) oraz z prywatyzacji (13,4%). W konsekwencji wyższy był od przeciętnego dla jst udział wykupu obligacji w rozchodach.

**Kwota zobowiązań** na koniec roku wyniosła 6 367 344 tys. zł i w relacji do dochodów sięgała 27,0%. Relacja ta była znacznie wyższa niż w gminach (17,5%) i wzrosła w stosunku do 2001 r. o 5,0 punktów procentowych. Poziom zadłużenia poszczególnych miast był bardzo zróżnicowany od braku zadłużenia do 59,7% w stosunku do dochodów. W trzech jednostkach poziom zadłużenia przekroczył 50%, jednak sytuacja taka wystąpiła w jednostkach o najwyższych budżetach, w których dochody własne stanowiły ponad połowę zrealizowanych dochodów.

## 2.5. Wykonanie budżetów przez powiaty

**Dochody** zrealizowane przez powiaty w 2002 r. wyniosły 12 252 713 tys. zł, co oznaczało niemalże pełną realizację przyjętych planów (99,6% dochodów planowanych). W przypadku powiatów utrzymuje się zasadnicze uzależnienie stopnia realizacji dochodów od dopływu środków pozostających w gestii państwa. Realizacja zaplanowanych dochodów własnych w 100,6% oznacza, że samorządy powiatowe opanowały umiejętność trafnego konstruowania strony dochodowej budżetu.

Kwota zrealizowanych w 2002 r. dochodów była o 9,1% niższa od dochodów uzyskanych przez powiaty w 2001 r., co oznacza realny ich spadek sięgający 11,0%. W układzie województw dynamika nominalnych dochodów utrzymywała się w przedziale od 89,0% do 94,8%. Na tym

tle bardzo pozytywnie rysował się 15,0% wzrost dochodów własnych, w tym, o 13,9% wzrosły dochody z mienia i o 18,3% - pozostałych dochodów, na które składały się wpływy z usług, opłaty komunikacyjne i dochody o charakterze odsetkowym. Uzyskany w 2002 r. poziom dotacji celowych stanowił 85,2% poziomu z 2001 r., a subwencji ogólnej - 92,2%. Obniżenie o 14,8% kwot dotacji celowych należy wiązać z wyłączeniem z zespolonej administracji powiatowej inspekcji sanitarnej.

Różne tempo wzrostu podstawowych części dochodów korzystnie wpłynęło na kształt ich struktury. Z 8,3% do 10,5% zwiększył się w stosunku do 2001 r. udział dochodów własnych, pamiętać jednak należy, że zmiana ta tylko w części wynika ze wzrostu poziomu dochodów własnych, a w części - ze spadku dochodów uzyskiwanych z budżetu państwa. Udział dotacji celowej obniżył się z 45,6% do 42,7% a subwencji ogólnej wzrósł z 46,1% do 46,8%.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do 2001 r. obniżyły się o 48 zł i wyniosły 479 zł. Ich poziom dla poszczególnych jednostek mieścił się w granicach od 184 zł do 884 zł.

Stopień realizacji planowanych **wydatków** w powiatach w zestawieniu z innymi jst był wyjątkowo wysoki i sięgał 98,2% (przy przeciętnym dla jst równym 92,7%). Podobnie jak w innych jst niski był jednak stopień wykonania planowanych wydatków majątkowych (91,6%). Kwota zrealizowanych wydatków powiatów równa 12 652 666 tys. zł, stanowiła 92,2% poziomu z 2001 r. Największy spadek wykazywały wydatki majątkowe. Ich poziom stanowił zaledwie 81,8% kwoty wydatków majątkowych z 2001 r., co sygnalizuje pogorszenie się sytuacji finansowej powiatów, która wymusiła rezygnację z nakładów na infrastrukturę.

W znacznie mniejszym stopniu (o 6,8%) obniżyły się wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia z pochodnymi. Wzrost - silniejszy niż w innych jednostkach samorządowych - dotyczył jedynie wydatków z tytułu udzielonych poręczeń (448% wydatków z tego tytułu w 2001 r.), związanych z obsługą długu (wskaźnik dynamiki równy 169,9%) oraz z tytułu udzielanych dotacji (104,5%), jednak ich udział w strukturze wydatków wynosił odpowiednio 0,1%, 0,4% i 3,9%. Udział wydatków majątkowych obniżył się z 9,1% w 2001 r. do 8,1% w 2002 r.

Podobnie jak w jednostkach innych stopni samorządu poza województwami, najpoważniejsza część wydatków powiatów związana była z realizacją zadań oświatowych (30,9% wydatków). Charakterystyczny tylko dla powiatów był wysoki udział wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (18,0% wydatków) oraz opiekę społeczną. Wydatki inwestycyjne koncentrowały się w działach: transport i łączność (33,3% wydatków inwestycyjnych), ochrona zdrowia (28,9%) oraz oświata i wychowanie (19,9%).

W odróżnieniu od gmin i miast na prawach powiatów, w powiatach zwiększyła się w stosunku do 2001 r. liczba jednostek, które rok 2002 zamknęły **deficytem** (69,4% w 2001 r. i 77,1% w 2002 r.). Związane jest to nie tylko z coraz odważniejszym korzystaniem ze zwrotnych instrumentów finansowych, ale podyktowane jest także rosnącymi potrzebami wynikającymi z bieżącego funkcjonowania. Deficyt powiatów w 60,5% finansowany był z kredytów i pożyczek. Podobnie jak w dużych miastach stosunkowo wysoki (13,6%) był również udział środków uzyskanych z emisji obligacji. Struktura rozchodów wskazuje na odmienny od innych jst sposób zagospodarowania środków nie wykorzystanych na wydatki i spłaty zobowiązań. Gminy środki takie gromadzą na lokatach bankowych (19,9% rozchodów gmin, w tym aż 39,7% w gminach wiejskich). W powiatach lokaty stanowią tylko 2,2% rozchodów, natomiast 18,6% wykorzystuje się na udzielanie pożyczek, które w gminach stanowią tylko 1,7% rozchodów.

W 2002 r. o 80% zwiększyła się kwota wliczanych do długu **zobowiązań**, co przy spadku dochodów spowodowało skokowy wzrost relacji długu do dochodów z 3,7% w 2001 r. do 7,3% w 2002 r. W najbardziej zadłużonym powiecie relacja ta sięgała 54%. Przy spadającym poziomie dochodów i niskim udziale dochodów własnych może to oznaczać trudności w spłacie zobowiązań, co w przyszłości jeszcze bardziej ograniczy ich wydatki inwestycyjne. Stan zobowiązań wymagalnych na razie nie sygnalizuje kłopotów płatniczych powiatów. Ich udział w ogólnej kwocie zobowiązań obniżył się z 12,1% w 2001 r. do 4,9% w 2002 r.

## 2.6. Wykonanie budżetu przez województwa samorządowe

W zadaniach realizowanych przez województwa samorządowe nie nastąpiły zasadnicze zmiany. Podobnie jak inne jst, województwa realizowały dodatkowe zadania oświatowe, zmniejszyły się natomiast wydatki w związku z ograniczeniem wykazu osób uprawnionych do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Realizację budżetów województw w 2002 r. utrudniało niedoszacowanie środków z budżetu państwa na realizację przekazanych tym jednostkom zadań oraz dokonywanie w ciągu roku podwyżek kwot subwencji i dotacji, co utrudnia planowanie i realizację długoterminowych zadań.

Zrealizowane w 2002 r. **dochody** województw wyniosły 4 218 269 tys. zł i były niższe od kwoty dochodów w 2001 r. o 8,3%. Realny spadek dochodów wyniósł więc 10,2%. Spadek ten wynikał przede wszystkim z ograniczenia dotacji (85,3% poziomu z 2001 r.) i subwencji ogólnej (95,5%). Dochody własne województw wzrosły o 7,3%. Zmiany dochodów poszczególnych województw w stosunku do 2001 r. kształtowały się od 5,0% wzrostu w województwie wielkopolskim do 24,2% spadku w województwie podlaskim. Poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca równy 109 zł mieścił się w granicach od 77 zł w województwie łódzkim do 166 zł w lubuskim.

Struktura dochodów województw uległa pewnym zmianom. Udział dochodów własnych zwiększył się z 13,4% w 2001 r. do 15,7% w 2002 r., obniżył się natomiast udział dotacji z 52,2% do 48,5%. Najważniejszym źródłem dochodów własnych były udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Dochody uzyskane z majątku przejętego przez województwa samorządowe stanowiły zaledwie 0,9% ogólnej kwoty dochodów. W odróżnieniu od innych jst, podstawową częścią subwencji ogólnej otrzymywanej przez województwa była część drogowa a nie oświatowa. Część wyrównawcza zapewniała od 3,6% do 9,8% dochodów poszczególnych województw poza województwem mazowieckim, któremu ta część nie przysługuje.

**Wydatki** zrealizowane przez województwa stanowiły tylko 94,4% kwot zaplanowanych i wynosiły 4 340 436 tys. zł. Ogólna kwota wydatków w zestawieniu z 2001 r. zmalała o 8,4%, z czego majątkowych - o 5,0%, a bieżących - o 9,7%. W wydatkach rosły jedynie koszty obsługi długu (o 24,6%), jednak ich udział sięga zaledwie 0,6% wydatków.

W strukturze wydatków województw zwraca uwagę znacznie wyższy niż w jednostkach pozostałych stopni samorządu udział wydatków majątkowych. W 2001 r. wynosił on 28,0% a w 2002 r. - 29,1% i mieścił się w granicach od 14,0% w zachodniopomorskim do 47,8% w województwie śląskim. W województwach znacznie mniej niż w innych jst wydaje się na płać i pochodne (18,0% wydatków), a znacznie więcej przekazuje się w formie dotacji podmiotom realizującym zlecone im zadania z zakresu przewozów pasażerskich, upowszechniania kultury, służby zdrowie i pomocy społecznej.



Największa część wydatków województw (38,8%) związana jest z utrzymaniem i budową dróg. Jest to również najważniejsze zadanie inwestycyjne - zadania drogowe pochłaniają 39,1% wydatków inwestycyjnych. Ważnym kierunkiem wydatków jest również kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, na którą przeznaczona jest 13,8% ogólnej kwoty wydatków i 14,5% wydatków inwestycyjnych. Na ochronę zdrowia województwa wykorzystują 15,0% ogólnej kwoty wydatków i 10,9% wydatków inwestycyjnych.

**Deficyt**, stanowiący saldo deficytów 12 i nadwyżek 4 województw wyniósł 122 166 tys. zł i był o 11,2% niższy od ujemnego wyniku w 2001 r. Przychody przeznaczone na sfinansowanie deficytu w 74,1% stanowiły wartość zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Ich spłaty pochłaniały 73,3% rozchodów. W województwach, podobnie jak powiatach, znaczną część rozchodów stanowiły w 2002 r. udzielane pożyczki - (26,7%). **Zobowiązania** województw wliczane do długu publicznego w 2002 r. wyniosły 433 583 tys. zł. Ich relacja do dochodów sięgała 10,3% i była o 3,9 punkta procentowego wyższa od relacji w poprzednim roku. Najwyższy wskaźnik zadłużenia wystąpił w województwie podlaskim i wynosił 28%. Zobowiązania wymagalne stanowiły 5,3% zobowiązań województw.

Stan zobowiązań województw nie sygnalizuje wyraźnego pogorszenia ich sytuacji finansowej, jednak obniżenie o połowę kwot kontraktów wojewódzkich i utrzymujące się uzależnienie finansów województw od kwot przekazywanych z budżetu państwa nie sprzyjają realizacji zadań dynamizujących rozwój regionalny.

### 3. Wykonanie budżetów związków międzygminnych

Gminy ze względu na swój zasięg terytorialny są zainteresowane wspólnym wykonywaniem niektórych zadań własnych, o czym świadczy ciągły wzrost liczby związków międzygminnych. W 2002 roku zarejestrowano 15 nowych związków, a ich liczba na koniec 2002 roku wyniosła 218, w tym 157 prowadziło gospodarkę finansową w oparciu o uchwalone budżety i składało sprawozdania z prowadzonej działalności. Jak dotąd żaden z powiatów nie przystąpił do wspólnej realizacji zadań w ramach związku powiatów.

Dochody i wydatki wszystkich związków międzygminnych w kraju w relacji do dochodów i wydatków jst stanowiły niecały procent (0,8%), natomiast w relacji do dochodów i wydatków gmin stanowiły 1,8%. W ostatnich dwóch latach omawiany wskaźnik utrzymywał się na zbliżonym poziomie. W 2002 roku związki osiągnęły **dochody** w wysokości 636 494 tys. zł, tj. o 1% więcej niż w roku 2001. Ponad dwukrotnie wzrosły dochody otrzymane z funduszy celowych zwłaszcza na zadania z zakresu ochrony środowiska. Podobnie, jak w roku poprzednim największy udział w dochodach stanowiły wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych (58,2%) oraz wpływy z wpłat gmin (26,5%).

Ogólna kwota **wydatków** związków międzygminnych w 2002 roku wyniosła 637 856 tys. zł i była niższa o 2,5% niż w roku 2001. Zmieniła się nieco struktura zrealizowanych wydatków w stosunku do roku ubiegłego - wzrósł udział wydatków majątkowych przy równoczesnym spadku wydatków bieżących o 2,4 punktu procentowego.

Związki międzygminne najwięcej środków finansowych przeznaczyły na zadania z zakresu transportu i łączności (72,0%), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (17,8%). Wydatki na pozostałe zadania wyniosły 10,2%, z czego najwyższa kwota dotyczyła wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę.

Ogólne **zadłużenie** związków na koniec 2002 roku wyniosło 72 980 tys. zł i w stosunku do roku ubiegłego obniżyło się o 1,7%. Główną częścią zadłużenia były zaciągnięte kredyty i pożyczki, które stanowiły 91,1% ogółu zadłużenia. W 13 związkach międzygminnych na koniec 2002 roku zobowiązania ogółem były wyższe od 60% uzyskanych przez nie dochodów. Główna przyczyna wysokich zobowiązań w związkach międzygminnych to zaciągnięcie kredytów w okresie, kiedy nie obowiązywały jeszcze przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące między innymi limit zadłużania się jednostek samorządowych.

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

##### **4.1. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jst**

Działalnością kontrolną izb objęta jest gospodarka finansowa jst i ich jednostek organizacyjnych, w tym także samorządowych osób prawnych jak instytucje kultury i publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej. Zakres zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej jest bardzo szeroki, jednak ze względu na wagę problematyki i obserwowane przejawy zjawisk o charakterze patologicznym, szczególną wagę przywiązuje się do kontroli zamówień publicznych. Spośród **24 218 nieprawidłowości** ujawnionych w wyniku przeprowadzonych w 2002 r. 1 415 kontroli, najwięcej uchybień (28,2%) dotyczyło spraw związanych z księgowością i sprawozdawczością budżetową, 16,7% stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyło zrealizowanych dochodów i przychodów, 13,0% - zrealizowanych wydatków i rozchodów a 11,4% - udzielania zamówień publicznych.

W trakcie kontroli wykryto 2 769 przypadków naruszenia przepisów określających zasady, tryb i formę udzielania zamówień publicznych. Z ogólnej liczby 4 543 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, 414 postępowań objęto zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W oparciu o wyniki kontroli izby skierowały również 3 informacje do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych i 17 zawiadomień do prokuratury i policji o prawdopodobieństwie popełnienia przestępstw.

Mimo, że rok 2002 był siódmym rokiem stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przez jst<sup>10</sup>, jakość działań zamawiających uległa niewielkiej poprawie. Źródłami takiej sytuacji są:

- brak kwalifikacji osób zajmujących się udzielaniem zamówień publicznych,
- częste zmiany przepisów normujących udzielanie zamówień,
- niejasność i niespójność przepisów ustawy,
- świadome działania naruszające unormowania prawne.

W liczbie nieprawidłowości dotyczących zamówień publicznych 3,4% uchybień polegało na udzielaniu zamówień z pominięciem procedur. Przypadki te najczęściej wynikały z nieświadomości i dotyczyły zakupu usług prawnych, zaciągania kredytów i pożyczek, zakupu bonów towarowych z funduszu świadczeń socjalnych, itp., niemniej zdarzały się również przypadki pominięcia procedur przy zamawianiu robót budowlanych o wartości przekraczającej 30 000 EURO. W niektórych sytuacjach stan faktyczny wskazywał na fikcyjność prowadzonych procedur, potwierdzających wybór wykonawcy, który wcześniej rozpoczął roboty budowlane.

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.)

W trakcie przeprowadzonych kontroli izby ujawniły 88 przypadków, z których zamawiający naruszył wynikający z ustawy o zamówieniach publicznych obowiązek unieważnienia postępowania - mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 27b ustawy (3,18% ogólnej liczby uchybień). Nieprawidłowość ta najczęściej stwierdzana była w przypadkach, w których zamawiający nie odrzucił oferty lub nie wykluczył oferenta z postępowania, gdy z podjęcie tych decyzji prowadziłyby do unieważnienia postępowania z uwagi na otrzymanie mniej niż dwóch nie podlegających odrzuceniu ofert i wniosków.

Naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy, określającego treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stwierdzono w 183 przypadkach (6,6% uchybień). Najpoważniejsze z tych nieprawidłowości to zaniechanie zamieszczenia opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków wymaganych od dostawców i wykonawców, jak również brak opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty. Prowadzi to do sytuacji, w której zamawiający uzyskuje tzw. „luz decyzyjny”, czyli możliwość podejmowania decyzji o charakterze arbitralnym i nieweryfikowalnym. Kontrole nie potwierdzają natomiast powszechności procedury pisania specyfikacji „pod konkretnego oferenta”.

Kontrole również ujawniły 38 przypadków braku kosztorysu inwestycyjnego przy określaniu wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane. W pewnej liczbie przypadków wynikało to z nieprawidłowej kwalifikacji zamówienia jako usługi.

Zawarcie umowy niezgodne z wybraną ofertą w zasadzie neguje sens całej uprzedniej procedury udzielania zamówienia publicznego. Izby stwierdziły 48 takich przypadków (1,7% ogólnej liczby uchybień), w których zmiany dotyczyły ceny, terminu wykonania, warunków gwarancji, czy warunków płatności. Izby ujawniły również 68 przypadków niezgodnej z przepisami zmiany umowy w sprawie udzielenia zamówienia.

W świetle wyników kontroli wydają się uzasadnione pewne postulaty dotyczące zmian obowiązujących przepisów obejmujące m.in.:

- obniżenie wartości zamówień do których nie jest stosowana ustawa o zamówieniach publicznych (do kwoty 6 000 EURO),
- wprowadzenie do ustawy uproszczonej formuły specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla przetargów dotyczących zamówień o wartości 30 000 EURO (np. dla robót budowlanych),
- wprowadzenie obowiązku podawania opisu kryteriów oceny oferty i sposobu dokonywania tej oceny dla wszystkich trybów udzielenia zamówienia,
- wprowadzenia do ustawy unormowań rozszerzających obowiązki zamawiającego w zakresie uzasadnienia wyboru oferty,
- uchylecia klauzuli poufności co do informacji związanych z przebiegiem badania, oceny i porównania złożonych ofert.

#### **4.2. Kontrola zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego**

Kontrola zadłużenia przeprowadzona w jst potwierdza rosnący poziom zadłużenia. Zwiększaniu zadłużenia poszczególnych jednostek samorządowych towarzyszył problem terminowej spłaty długu. Blisko połowa z ogólnej liczby skontrolowanych jednostek regulowała swoje zobowiązania nieterminowo. Ponadto w powiatach, miastach na prawach powiatu oraz gminach miejskich, ponad 2/3 badanych jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Problemy przy regulowaniu zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług oraz opłat składek na

ubezpieczenia społeczne wystąpiły w tych jednostkach, które charakteryzowały się wysokim poziomem zadłużenia, jak również w powiatach i gminach, w których dochody własne stanowiły niewielką część dochodów ogółem.

Regionalne izby obrachunkowe negatywnie oceniają udzielanie kredytodawcy (pożyczkodawcy) - tytułem zabezpieczenia kredytu lub pożyczki - nieodwoływalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym. Skorzystanie z takiej formy zabezpieczenia może doprowadzić do utraty przez jednostki samorządu terytorialnego możliwości realizacji celów publicznych, a w szczególności obligatoryjnych zadań własnych.

Zagrożeniem dla płynności finansowej powiatów może stać się w przyszłości rosnące w szybkim tempie zadłużenie samorządowych osób prawnych. Spośród 146 jednostek objętych kontrolą 90 jst było organizatorami dla 123 instytucji kultury, a 50 jst było organami założycielskimi dla 55 SP ZOZ. Łączna kwota długu samorządowych osób prawnych na koniec 2001 r. stanowiła 2,5% a na 30.06.2002 r. - 3% dochodów tych jednostek. Około 95% zadłużenia tych jednostek stanowiło zadłużenie SP ZOZ. Najwyższy stosunek zadłużenia ZOZ do dochodów jst wystąpiły w powiatach i osiągnął 12,5% a najniższy w gminach - 0,1% dochodów kontrolowanych jednostek.

Kontrola sprawozdawczości w zakresie długu publicznego wykazała, że sprawozdania zbiorcze sporządziły wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego. Około 1/4 jednostek sporządziła sprawozdania w sposób niezgodny z prowadzoną ewidencją księgową. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań zbiorczych i jednostkowych wskazują na konieczność wzmożenia kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

Przeprowadzone kontrole wskazywały także na istnienie zjawiska zadłużania się jst poprzez zaciąganie zobowiązań wobec dostawców lub wykonawców.

#### **4.3. Kontrole realizacji dochodów z tytułu opłaty planistycznej**

W 2002 r. izby przeprowadziły kontrole koordynowane dotyczące przestrzegania przez gminy przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup> w zakresie:

- określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty planistycznej, którą należy pobrać w przypadku zbycia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ustalenia i pobierania jej w prawidłowej wysokości,
- terminowego wykonywania obowiązku wypłaty odszkodowań w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone lub jeśli wartość nieruchomości uległa obniżeniu.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują na to, że gminy nie korzystają z możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu opłaty planistycznej. W przypadku 67% kontrolowanych gmin zrezygnowano z dochodów z tytułu opłat planistycznych, poprzez nieokreślenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej, służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, bądź też określenia tej stawki w wysokości 0%. W ponad 30% skontrolowanych jednostek występowały przypadki nie dochodzenia

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

przysługujących gminie należności z tego tytułu, poprzez nie podjęcie czynności mających na celu ustalenie i pobranie opłaty.

Na przykładzie kontrolowanych gmin, które ustaliły i pobrały opłatę planistyczną, można stwierdzić, że są to znaczne dochody, uzyskiwane przy stosunkowo niewielkich kosztach ponoszonych przez jednostkę. Przykładowo w 2001 r. dochody z opłaty planistycznej osiągnęło 19 jednostek w łącznej wysokości 2 779 250 zł, zaś poniesione przez te podmioty koszty związane z wyceną nieruchomości wyniosły 94 478 zł, czyli około 3,4% uzyskanych dochodów z tytułu opłaty planistycznej.

#### **4.4. Kontrola realizacji dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej**

Na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup> opłaty adiacenckie wnoszą właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku rozbudowy infrastruktury technicznej, scalania i ponownego podziału lub w wyniku podziału nieruchomości. Opłata ta wynosi do 50% wzrostu wartości nieruchomości.

Celem przeprowadzonych przez izby kontroli było ustalenie czy gminy pobierają opłatę adiacencką, a także jakie dochody osiągają z tego tytułu. Kontrolowano również zgodność z przepisami prawa postępowania w sprawie ustalenia i poboru opłaty adiacenckiej. Kontrolę przeprowadzono w 131 gminach (41 gmin miejskich, 46 - miejsko-wiejskich i w 44 gminach wiejskich).

Przeprowadzone kontrole wykazały, że gminy nie wykorzystują źródła dochodu, jakim jest opłata adiacencka. Tylko 1/5 skontrolowanych gmin osiągała dochody z tego tytułu. Nie był realizowany obowiązek pobierania opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej przez 4/5 gmin budujących takie urządzenia. Nie była również wykorzystywana możliwość pobrania opłaty adiacenckiej przy podziale nieruchomości, a tylko 1/4 gmin dokonujących podziału nieruchomości ustaliła i pobrała opłatę adiacencką. W sytuacji zmniejszania się dochodów gmin z mienia, z powodu stopniowego wyzbywania się nieruchomości przez gminy, będą one poszukiwały innych możliwości osiągnięcia dochodów. Wówczas opłata adiacencka zyska na znaczeniu.

---

<sup>12</sup> Art. 144 ust. 1, art. 107 ust. 1 oraz art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.)