

CZEŚĆ II

SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2003 ROKU

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Zasady opracowywania i uchwalania budżetu jst określają przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹ (art. 119 - 124) oraz uchwała organu stanowiącego w sprawie procedury określającej tryb prac nad projektem uchwały budżetowej.

Opracowanie projektu budżetu jst należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy organ wykonawczy jst ma obowiązek przygotować projekt uchwały budżetowej wraz z informacją o stanie mienia jst i objaśnieniami, przyjmując je w formie zarządzenia lub uchwały, a następnie wszystkie wymienione dokumenty przekazać regionalnej izbie obrachunkowej w celu zaopiniowania oraz organowi stanowiącemu w celu uchwalenia budżetu.

Projekt budżetu jest opracowywany w oparciu o przewidywane wykonanie budżetu w roku poprzednim, przewidywany poziom inflacji, informację o planowanych kwotach subwencji ogólnej i planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, informację o kwotach dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej, zlecone do wykonania jst, przyjęte stawki podatków i opłat lokalnych oraz informacje, wynikające z uchwały proceduralnej.

Analizując terminy przedłożonych projektów budżetów na rok 2003 regionalnym izbom obrachunkowym zauważa się zmniejszenie, w porównaniu do roku 2002 ilości projektów przedłożonych w ustawowym terminie. Projekty budżetów na 2003 r., które wpłynęły do regionalnych izb obrachunkowych w ustawowym terminie stanowiły 40,2% wszystkich projektów, natomiast na 2002 r. - 49,6%. Największe zdyscyplinowanie w terminowym przekazywaniu projektów budżetów, podobnie jak w latach ubiegłych, wykazały miasta na prawach powiatu, 75,8% (na 2002 r. 81,5%) oraz samorządy województw 75,0% (na 2002 r. 81,3%). Terminowość przedkładania projektów budżetów na rok 2003 przedstawia poniższe zestawienie.

Terminy przedkładania rio projektów budżetów jst na 2003 r.

Wyszczególnienie	Liczba projektów budżetów na 2003 r. przedłożonych do zaopiniowania				
	Ogółem	do 15.11.2002	%	po 15.11.2002	%
Razem	2 960	1 191	40,2	1 769	59,8
Gminy	2 412	885	36,7	1 527	63,3
Miasta na prawach powiatu*	66	50	75,8	16	24,2
Powiaty	314	177	56,4	137	43,6
Województwo	16	12	75,0	4	25,0
Związki komunalne ²	152	67	44,1	85	55,9

* W tym miasto stołeczne Warszawa oraz miasto na prawach powiatu Wałbrzych

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³, wydają opinie o przedłożonych projektach

¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

² Na ogólną liczbę 164 związków, które złożyły sprawozdawczość budżetową ze swojej działalności, 152 przedłożyły projekty budżetów na 2003 r. Pozostałe związki nie przedłożyły projektów budżetów. Ponadto, regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety na 2003 r. dla 3 związków.

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami. Oceniając przedłożone na 2003 r. projekty budżetów, składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie 2 960 opinii. Opinie pozytywne wydano 1 479, co stanowi 50,0% ogólnej liczby wydanych, opinii pozytywnych z uwagami 1 475 (49,8%), natomiast opinii negatywnych wydano 6 (0,2%). W porównaniu z rokiem 2002 zauważa się spadek liczby opinii pozytywnych a wzrost liczby opinii pozytywnych z uwagami. Suma wydanych opinii pozytywnych i pozytywnych z uwagami była na zbliżonym poziomie. Opinie negatywne dotyczyły 4 gmin i 2 związków międzygminnych.

Przed uchwaleniem budżetu, organ wykonawczy jst obowiązany jest przedstawić organowi stanowiącemu opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej. Ponadto, negatywna opinia o projekcie budżetu wydana przez regionalną izbę obrachunkową, zobowiązuje organ wykonawczy do złożenia organowi stanowiącemu wyjaśnień dotyczących zarzutów zawartych w opinii. Organ wykonawczy ma prawo odwołać się do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia opinii.

Dane dotyczące opinii o projektach budżetów na 2003 r. przedstawiono poniżej.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2003 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	%	pozytywne z uwagami	%	negatywne	%
Razem	2 960	1 479	50,0	1 475	49,8	6	0,2
Gminy	2 412	1 168	48,4	1 240	51,4	4	0,2
Miasta na prawach powiatu	66	34	51,5	32	48,5	-	x
Powiaty	314	161	52,2	153	48,8	-	x
Województwo	16	11	68,8	5	31,2	-	x
Związki komunalne	152	105	68,9	45	29,8	2	1,3

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez regionalne izby obrachunkowe dotyczyły w szczególności:

- niewłaściwego stosowania klasyfikacji budżetowej,
- braku lub niepełnej informacji o stanie mienia komunalnego,
- braku spójności między częścią normatywną projektów budżetów a załącznikami oraz pomiędzy załącznikami do projektu budżetu,
- niezgodności kwot wydatków inwestycyjnych z wydatkami zaplanowanymi w wieloletnich programach inwestycyjnych.

Szczegółowe omówienie nieprawidłowości występujących w projektach budżetów zamieszczono w **części I pkt 4.2. Sprawozdania ...**

Na podstawie art. 122 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa powinna być uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach uchwała budżetowa może być podjęta w roku budżetowym, nie później jednak niż do 31 marca. Do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy 2003 uchwały budżetowe podjęły 1 142 jst (38,5% ich liczby). Dla porównania, przed rozpoczęciem roku budżetowego 2002 r. 55,1% organów stanowiących jst podjęło uchwały budżetowe.

W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst do 31 marca roku budżetowego, właściwa regionalna izba obrachunkowa, na podstawie art. 123 ust. 3 ustawy

o finansach publicznych, w terminie do 30 kwietnia ustala budżet dla danej jednostki, tylko w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych.

Regionalne izby obrachunkowe, w związku z niedotrzymaniem przez samorządy ustawowego terminu uchwalania budżetu na rok 2003, ustaliły 4 budżety (dla 1 gminy i 3 związków komunalnych), co stanowi 0,1% ogólnej liczby jst. W roku 2002 sytuacja taka miała miejsce w 7 przypadkach, izby ustaliły budżety dla 5 gmin i 2 powiatów. Terminy uchwalania budżetów jst na 2003 r. prezentuje poniższe zestawienie.

Terminy uchwalenia budżetów na 2003 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Liczba uchwalonych budżetów					
		do 31.12.2002	%	do 31.03.2003	%	ustalonych przez rio	%
Razem	2 966	1 142	38,5	1 820	61,4	4	0,1
Gminy*	2 413	974	40,4	1 438	59,6	1	0,0
Miasta na prawach powiatu**	65	18	27,7	47	72,3	-	x
Powiaty	314	115	36,6	199	63,4	-	x
Województwo	16	5	31,3	11	68,7	-	x
Związki komunalne	158 ⁴	30	19,0	125	79,1	3	1,9

* W tym gmina miejska Wałbrzych

** W tym miasto stołeczne Warszawa

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

Uchwalanie budżetu zgodnie z normami zawartymi w samorządowych ustawach ustrojowych⁵ oraz w ustawie o finansach publicznych, należy do wyłącznej kompetencji odpowiednio - rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Realizowanie budżetu jest zadaniem organów wykonawczych jst - zarządów powiatów lub województw. Natomiast w gminach, po bezpośrednich wyborach przeprowadzonych w październiku 2002 r., realizacją budżetu zajmują się wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast.

W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Zmianę budżetu stanowią takie zmiany, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków spowodowane otrzymaniem w trakcie roku budżetowego przez jst kwot subwencji oraz dotacji celowych. Zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienie wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne zmiany - nie mające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków. Inicjatywa w zakresie przygotowania projektów tych zmian należy do organu wykonawczego jst. Dokonywanie zmian w budżecie w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiany budżetu w wyniku zaangażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków⁶, kredytów i pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł

⁴ Na ogólną liczbę związków (164), funkcjonujących w 2003 r. 6 związków złożyło sprawozdanie a nie uchwaliło budżetów.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, późn. zm.),
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, późn. zm.),
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, późn. zm.).

⁶ Wolne środki - nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych - art. 122 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień dla organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego do dokonywania zmian w budżecie określa art. 128 ustawy o finansach publicznych. Jednostki najczęściej korzystają z upoważnienia umożliwiającego organowi wykonawczemu dokonywanie zmian w planie dochodów i wydatków, związanych z wprowadzeniem w trakcie roku budżetowego zmian kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa oraz z budżetów innych jst. Większość organów stanowiących jst (93,3%) upoważniło swoje organy wykonawcze do dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami (w roku 2002 -92,7%). Znacznie częściej niż w 2002 r., upoważniano jednostki organizacyjne przekazując uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków (w roku 2003 - 40,6%, w roku 2002 - 35% ogółu jst). Ponad połowa (55,2%) organów stanowiących udzieliła organom wykonawczym upoważnienia do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach (50,6% w roku 2002). Upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu uzyskało 74,7% organów wykonawczych jst.

Obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają również organom stanowiącym przekazywanie zwiększonych uprawnień dla organów wykonawczych do prowadzenia gospodarki finansowej. Z upoważnień tych w roku 2003 skorzystało 89,4% organów stanowiących (w roku 2002 - 85,6%). Najczęściej stosowanymi dodatkowymi upoważnieniami dla organów wykonawczych w roku 2003 były upoważnienia do:

- samodzielnego zaciągania zobowiązań do określonej kwoty,
- spłaty zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów,
- udzielania poręczeń i pożyczek do określonej kwoty.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie jest efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzaniu otrzymanych kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych czy też wprowadzeniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych, wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu i uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Polega to przede wszystkim na przenoszeniu wydatków między zadaniami, tj. działami i rozdziałami oraz między rodzajami wydatków, tj. pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należą do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych w 2003 roku

Organy samorządu terytorialnego w bardzo szerokim zakresie korzystają z prawa dokonywania zmian budżetu i w budżecie. W roku 2003 liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet podjętych przez organy samorządowe łącznie wyniosła 63 409, o 4,6% więcej niż w roku 2002. Najwięcej zmian dokonano w budżetach gmin - 48 963, tj. 77,2% ogólnej liczby podjętych aktów zmieniających. Budżety powiatów zmieniono 9 318 uchwałami, co stanowi 14,7% wszystkich zmian. Samorządy województw zmieniały budżety 975 razy, tj. 1,5% ogółu uchwał i zarządzeń zmieniających. Uchwały zmieniające budżety w większości, bo w 60,8% podejmowane były przez organy wykonawcze jst (w 60,5% w roku 2002).

W roku 2003 najczęściej wprowadzane były korekty dotyczące zmian kwot dotacji celowych. Zmiany, w mniejszym stopniu dotyczyły dochodów własnych, tj. z tytułu podatków i opłat lokalnych, udziałów jst w podatku dochodowym oraz dochodów z majątku gminy.

Planowane dochody we wszystkich jst w 2003 r. wzrosły o 3,8% (w roku 2002 o 7,6%). Najwyższy wzrost planu dochodów odnotowano w przypadku dotacji celowych, tj. o 19,1%. Świadczy to o niedoszacowaniu zadań finansowanych z dotacji celowych na etapie uchwalania budżetu przez dysponentów środków. Szczególnie w przypadku powiatów i samorządów województw, gdzie głównym źródłem finansowania zadań są dotacje, powoduje to znaczny wzrost w trakcie roku planu dochodów z wymienionego tytułu. W wyniku dokonywanych zmian plan dochodów własnych uległ zwiększeniu o 0,4%. Oznacza to, że dochody własne w uchwalanych budżetach są planowane realnie. W roku 2003, podobnie jak w latach ubiegłych, budżety jst zamknęły się *per saldo* ujemnym wynikiem. Planowany deficyt na etapie uchwalania budżetu wyniósł 4 614 975 tys. zł natomiast w ciągu roku budżetowego wzrósł o 7,2%.

Samorządy znacznie częściej dokonują zmian po stronie wydatków. Spowodowane jest to koniecznością dostosowania planów do potrzeb wynikających z realizacji budżetu. Zmiany te w większości dotyczyły przenoszenia planu wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach działu nie powodując zmian wielkości budżetu. W 2003 r. plan wydatków wzrósł o 4,0%. Podobnie, jak w roku 2002, w większym stopniu zmieniono plan wydatków majątkowych (o 7,4%) niż wydatków bieżących (o 3,3%). W trakcie roku w mniejszym stopniu zmieniono plan wydatków majątkowych w porównaniu z rokiem 2002 (19,3%). Biorąc pod uwagę wzrost deficytu budżetowego na przestrzeni roku o 7,2%, zwiększone wydatki majątkowe planowano finansować głównie przychodami z tytułu pożyczek i kredytów. Wydatki bieżące wzrosły o 3,3%, co potwierdza, że w wydatkach częściej dokonywane są przesunięcia planowanych wydatków między zadaniami. Zauważa się również, że coraz częściej samorządy pokrywają wydatki bieżące przychodami zwrotnymi. Zmiany budżetów jst w 2003 r. prezentuje poniższe zestawienie.

Zmiany budżetów jst w 2003 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura %		% wzrostu (3:2)
	początkowy	po zmianach	planowana	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem, z tego:	77 668 063	80 617 546	100	100,0	103,8
- dochody własne	35 384 468	35 534 769	45,6	44,0	100,4
- dotacje celowe	11 209 284	13 348 472	14,4	16,6	119,1
- subwencje	31 074 311	31 734 305	40,0	39,4	102,1
Wydatki ogółem, z tego:	82 283 038	85 565 587	100	100	104,0
- wydatki bieżące	68 503 808	70 763 370	83,3	82,7	103,3
- wydatki majątkowe	13 779 230	14 802 217	16,7	17,3	107,4
Deficyt budżetu	- 4 614 975	-4 948 039	x	x	107,2

Na podstawie art. 130 ustawy o finansach publicznych jst mogą podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z końcem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący jst określa wykaz wydatków, ostateczne terminy ich realizacji oraz ustala plan

finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem wydatków majątkowych.

W 2003 r. samorzady podjęły 632 takie uchwały (w 2002 - 682). W porównaniu z rokiem 2002 liczba podejmowanych uchwał o wydatkach niewygasających nieznacznie się zmniejszyła (o 7,9%). Wydatki niewygasające obejmowały głównie zadania inwestycyjne w zakresie oświaty, budowy i remontów dróg, gospodarki komunalnej, w tym związane głównie z ochroną środowiska, informatyzacją oświaty i administracji jednostek samorządu terytorialnego oraz zakupy inwestycyjne systemów komputerowych, specjalistycznej aparatury, sprzętu na wyposażenie sal gimnastycznych, autobusów, piaskarek, wozów bojowych dla pożarnictwa, samochodów do przewozu osób niepełnosprawnych. Zabezpieczane były też środki na zadania bieżące, zwłaszcza związane z realizacją programu rozwiązywania problemów alkoholowych, realizacją powiatowego programu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, oświetleniem ulic, zimowym utrzymaniem dróg, planami zagospodarowania przestrzennego. Środki na wydatki niewygasające - zgodnie z ustawą o finansach publicznych - gromadzone są na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. Po upływie terminu realizacji zadania określonego w uchwale, niewykorzystane środki zwracane są na rachunek dochodów.

W przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków, naruszenia zasad gospodarki finansowej określonych w art. 92 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 131 tej ustawy, podejmuje decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst. W roku budżetowym 2003 wydano 1 zarządzenie o blokowaniu planowanych wydatków (w 2002 roku -15). Blokowaniem objęto wydatki inwestycyjne oraz wydatki bieżące, w tym rezerwę ogólną, wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Nie skorzystano z możliwości przeniesienia zablokowanych wydatków do rezerwy celowej.

1.4. Poprawność dokonywanych zmian

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jst w zakresie spraw finansowych. Zakres właściwości rzeczowej nadzoru został określony w art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W 2003 r. - porównując z latami ubiegłymi - zauważa się wzrost uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa oraz spadek uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa. W roku 2003 bez naruszenia prawa podjęto 96,4% uchwał budżetowych (86,5% w roku 2002), z naruszeniem prawa 3,5% (13,5% w roku 2002). Uchwał zmieniających budżet bez naruszenia prawa podjęto w roku 2003 - 98,3% (w roku 2002 - 98,2%), natomiast z naruszeniem prawa 1,7% (1,8% w roku 2002). Nieprawidłowości występujące w uchwałach budżetowych i zmieniających budżet nie odbiegają swoim zakresem od tych z lat poprzednich. Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w części I. pkt. 2.2. *Sprawozdania ...*

1.5. Podsumowanie

1. *Projekty budżetów na 2003 r., przedłożone w ustawowym terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy stanowiły zaledwie 40,3% projektów nadesłanych do izb (49,6% w roku poprzednim). Na powyższą sytuację miał wpływ termin wyborów do samorządu terytorialnego (październik 2002 r.).*
2. *Regionalne izby obrachunkowe wydały ogółem 2 959 opinii o projektach budżetów na 2003 r., z czego 1 478 to opinie pozytywne (49,9%), 1 475 - opinie pozytywne z uwagami (49,9%) i 6 - opinie negatywne (0,2%). W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił spadek liczby opinii pozytywnych i negatywnych, a wzrost liczby opinii pozytywnych z uwagami.*
3. *Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które uchwały budżety na 2003 r. przed rozpoczęciem roku budżetowego znacznie odbiega od poziomu roku 2002. Budżety uchwalone przed rozpoczęciem roku 2003 stanowiły 38,5%, natomiast budżety uchwalone przed rozpoczęciem roku 2002 stanowiły 55,1% ogólnej liczby uchwalonych budżetów. Oznacza to, że większość jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. rozpoczęła działalność w zakresie gospodarki finansowej w oparciu o projekty budżetów. Zmniejszyła się natomiast liczba budżetów ustalanych przez regionalne izby obrachunkowe z 7 w 2002 r. do 4 w 2003 r. (dla 1 gminy i 3 związków).*
4. *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego upoważniały organy wykonawcze do dokonywania zmian w budżetach oraz do innych działań związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej. W budżetach na 2003 r. wzrosła liczba upoważnień udzielonych organom wykonawczym we wszystkich rodzajach jednostek samorządu terytorialnego.*
5. *W roku 2003 wzrosła o 4,6% ilość uchwał i zarządzeń zmieniających budżety. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej zmian wystąpiło w zakresie dotacji celowych, których kwota wzrosła o 19,1% (24,6% w 2002 r.). Przyczyną tych zmian był brak wiedzy na etapie uchwalania budżetów w zakresie ostatecznych kwot dotacji celowych. Utrudniało to również planowanie wydatków z tego źródła dochodów co w konsekwencji powodowało częste ich zmiany.*
6. *W 2003 r. zmniejszyła się o 7,9% liczba podjętych uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Natomiast instytucja blokowania planowanych wydatków budżetowych, podobnie jak w latach ubiegłych, była stosowana incydentalnie (1 zarządzenie w 2003 r.).*

2. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego

2.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego

2.1.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego na tle budżetu państwa

Rok 2003 otwierał nową kadencję w funkcjonowaniu organów jst w trójstopniowym systemie samorządu terytorialnego. W ciągu pięciu lat działania w pełni rozwiniętego systemu samorządu ukształtował się w miarę stabilny podział zadań realizowanych przez administrację rządową i samorządową. Ustalony został również podział zadań między poszczególne stopnie samorządu terytorialnego.

W 2003 r. przeprowadzone zostały jeszcze pewne przesunięcia - przede wszystkim zrezygnowano z przekazanego pierwotnie powiatom finansowania zespolonych z administracją samorządową powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej. Na poziomie gmin i województw nie wystąpiły już poważniejsze zmiany.

Odnotowana w drugiej połowie 2003 r. poprawa sytuacji gospodarczej kraju znalazła odbicie we wzroście dochodów budżetu państwa, natomiast formalnie nie wpłynęła pozytywnie na dynamikę dochodów jst. Po korzystnym dla jst roku 2001, w którym dochody samorządowe rosły znacznie szybciej niż dochody budżetu państwa (nominalny wskaźnik dynamiki dochodów jst wynosił 109,6, a dochodów budżetu państwa - 103,6%), w 2002 r. nastąpiło pogorszenie - dochody jst nominalnie wzrosły o 0,6%, a realnie obniżyły się o 1,3%, przy wzroście dochodów budżetu państwa o 2,1%, czyli realnie o 0,2%. Oceniając jedynie globalne kwoty dochodów można dojść do wniosku, że jeszcze gorsza sytuacja dochodowa samorządu ukształtowała się w 2003 r. Przyspieszeniu wzrostu dochodów budżetu państwa o 6,0% towarzyszył nominalny spadek dochodów jst o 1,1%, co oznaczało realny spadek równy 1,9%⁷. W efekcie obniżyła się relacja dochodów budżetowych jst do dochodów budżetu państwa. Ukształtowana w 1999 r. na poziomie 51,5% wzrosła w 2001 r. do najwyższego poziomu równego 56,6%, a następnie spadła do 55,8% w 2002 r. i 52,0% w 2003 r. (**tabela 2.1.1.**). Obniżyła się również z 55 725 830 tys. zł do 54 018 368 tys. zł kwota przekazywana jst z budżetu państwa w postaci dotacji celowych, subwencji oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Spadek ten wyniósł 3,1%. Na zmianie tej zaważyło, podkreślane wcześniej, wyłączenie z budżetów powiatów powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej. Pomniejszenie dochodów uzyskanych przez jst w 2002 r. o kwoty dotacji otrzymanych z budżetu państwa na finansowanie działalności tych instytucji pozwala określić zmiany, jakim uległa w 2003 r. kwota dochodów jst na realizację pozostałych zadań. Doprowadzone do porównywalności dochody uzyskane przez jst w 2002 i 2003 r. wykazały 3,0% wzrost nominalny, co przy 0,8% stopie inflacji oznaczało 2,2% wzrost realny.

2.1.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Zaplanowana na 2003 r. łączna kwota dochodów budżetowych gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i województw samorządowych wyniosła 80 617 546 tys. zł i została

⁷ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 15 stycznia 2004 r. w sprawie średniego rocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2003 r. (M.P. z 2004 r. Nr 4, poz. 74). Wskaźnik wzrostu wyniósł 0,8%.

zrealizowana w 98,2%. Osiągnięte przez jst dochody wyniosły 79 140 450 tys. zł. Najwyższy stopień realizacji planowanych dochodów uzyskały powiaty (99,2%), jednak również jednostki pozostałych stopni samorządu w 2003 r. przyjęły realniejsze plany dochodów niż w roku poprzednim.

Wydatki budżetowe jst zaplanowane w kwocie 85 565 587 tys. zł wykonano na poziomie 80 954 358 tys. zł. Realizacja planowanych wydatków w 94,6% czyli w stopniu niższym od wykonania dochodów znacznie obniżyła poziom zrealizowanego w stosunku do planowanego deficytu. Z planowanej kwoty deficytu (traktowanego jako saldo łącznej kwoty planowanych dochodów i wydatków wszystkich jst), na poziomie 4 948 041 tys. zł pozostało w wyniku realizacji budżetów zaledwie 1 813 908 tys. zł, czyli o ponad 42% mniej niż w 2001 r. i 2002 r. (w 2001 r. deficyt jst wyniósł 3 139 610 tys. zł a w 2002 r. - 3 147 895 tys. zł). Planowany deficyt najbardziej zredukowały gminy, bo w 75,4%. Planowane i zrealizowane dochody, wydatki oraz planowany i zrealizowany wynik budżetów jst w 2003 r. zawiera **tabela 2.1.2.**

Zmniejszeniu kwoty deficytu jst nie towarzyszył spadek wielkości zadłużenia samorządów. Łączna kwota zobowiązań na koniec 2003 r. wyniosła 17 276 843 tys. zł i była o 12,5% wyższa od zadłużenia jst w 2002 r. Kwota ta obejmowała zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań z tytułów publiczno - prawnych oraz zobowiązań wobec dostawców towarów i usług. Wyemitowane papiery wartościowe oraz zaciągnięte kredyty i pożyczki służyły sfinansowaniu wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach nie tylko w 2003 r. Duża ich część została zaciągnięta w okresach wcześniejszych, a narastanie zadłużenia z tego tytułu przy zmniejszającym się deficycie jst świadczy o spowolnieniu tempa spłat zadłużenia. Podkreślenia wymaga zmniejszenie tempa wzrostu zadłużenia. W 2000 r. zobowiązania jst wliczane do długu publicznego wzrosły w stosunku do 1999 r. o 51,5%. W następnych latach tempo wzrostu zmniejszało się odpowiednio od 31,0% i 25,1% aż do 12,5% w 2003 r. Wolniej niż przeciętnie wzrosło zadłużenie gmin i miast na prawach powiatów (o 9,6%) i m. st. Warszawy (o 11,2%), natomiast znacznie szybciej narastało ono w powiatach (o 37,6%) i województwach (o 48,2%). Zmiana zasad kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁸, zapewniająca wzrost udziału dochodów własnych na wszystkich stopniach samorządu zapewne umożliwi powiatom i województwom udźwignięcie tak dynamicznie narastającego długu.

Rosnąca kwota długu, przy jednoczesnym spadku wielkości dochodów, spowodowała wzrost relacji wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst do zrealizowanych w 2003 r. dochodów z 19,2% w 2002 r. do 21,8%.

Najsilniejszy wzrost relacji długu do dochodów nastąpił w powiatach i związany był z kumulacją dwóch zjawisk: dynamicznego wzrostu zobowiązań oraz znacznego spadku wielkości dochodów tych jednostek.

⁸ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

Relacja wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst do dochodów budżetowych w latach 2000 - 2003 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
POLSKA, z tego:	12,9	15,4	19,2	21,8
- gminy	14,8	17,1	17,5	18,4
- m. st. Warszawa*	X	13,7	29,7	37,2
- miasta na prawach powiatu	17,3	22,0	27,0	31,0
- powiaty	3,0	3,7	7,3	11,0
- województwa samorządowe	2,8	6,4	10,3	14,1
Województwa:				
Dolnośląskie	16,6	21,2	27,4	29,8
Kujawsko-pomorskie	17,8	21,0	23,3	25,3
Lubelskie	9,8	11,2	13,5	15,8
Lubuskie	9,7	10,2	11,2	14,6
Łódzkie	12,3	16,6	21,2	24,0
Małopolskie	16,8	20,7	25,4	27,1
Mazowieckie	10,0	13,5	21,2	24,6
Opolskie	13,7	11,9	12,8	12,8
Podkarpackie	11,8	12,6	14,5	16,8
Podlaskie	10,3	11,8	15,4	18,4
Pomorskie	17,6	21,0	25,2	27,0
Śląskie	9,3	9,9	12,6	16,2
Świętokrzyskie	9,6	9,9	11,3	11,2
Warmińsko-mazurskie	11,5	13,9	17,3	20,7
Wielkopolskie	15,2	18,1	19,3	22,4
Zachodniopomorskie	16,2	18,5	19,6	22,4

* Utrzymujący się do 2002 r. status m. st. Warszawy jako związku gmin, którymi pozostawały dzielnice miasta został zmieniony ustawą z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), która przekształciła Warszawę w miasto na prawach powiatu. Dla zachowania porównywalności miasto to wyodrębniono zarówno w prezentowaniu danych za 2001, 2002 jak i 2003 r.

W 2003 r. zwiększyły się różnice między poziomem zadłużenia jst poszczególnych województw. Podniósł się najwyższy w 2002 r. wskaźnik zadłużenia jst w województwie dolnośląskim (z 27,4% do 29,8%), natomiast obniżył się w najmniej zadłużonym województwie świętokrzyskim (z 11,3% do 11,2%). Rozkład zadłużenia jst poszczególnych województw w stosunku do lat ubiegłych nie zmienił się i nie wykazuje on ścisłego związku z zamożnością jst województw. Z reguły jednak w województwach o niskim poziomie dochodów budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wskaźnik zadłużenia jest niższy od przeciętnego. Świadczy to o realizmie polityki finansowej większości jst.

Udział wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst w ogólnej kwocie długu publicznego państwa począwszy od 1999 r. stopniowo wzrastał z 2,3%, poprzez 3,3% w 2000 r., 4,1% w 2001 r. i 4,3% w 2002 r., w 2003 r. zmalał do 4,1 i nadal nie jest wysoki (zważywszy, że stosunek dochodów jst do dochodów budżetu państwa wyniósł 52,0%). Samorządy nie mają więc, znaczącego udziału w podnoszeniu obwarowanego ograniczeniami prawnymi stosunku długu publicznego państwa do produktu krajowego brutto. Należy jednak przypomnieć, że na zadłużenie sektora samorządowego obok długu jst składa się również zadłużenie jednostek posiadających osobowość prawną, dla których jst są organem założycielskim lub nadzorującym.

2.1.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom dochodów jst

Podkreślany już spadek globalnej kwoty dochodów jst nie dotknął wszystkich stopni samorządu. Gminy odnotowały 4,3% wzrost dochodów w ujęciu nominalnym, co przy 0,8% stopie inflacji oznacza 3,5% wzrost realny. Jeszcze bardziej dynamiczny wzrost wykazywały dochody województw samorządowych. Nominalnie ich poziom zwiększył się w stosunku do 2002 r. o 8,2%, a realnie - o 7,4%. Najsilniejszy spadek dochodów dotknął m. st. Warszawę (realnie o 12,1%) oraz powiaty (realnie o 10,1%). Zmiany, które wystąpiły w kształtowaniu się dochodów poszczególnych stopni samorządu w 2003 r. stanowią kontynuację tendencji zapoczątkowanej w 2002 r. Wyjątek stanowią województwa, których dochody w 2002 r. wyraźnie spadły, natomiast w 2003 r. najsilniej wzrosły. Źródłem tego wzrostu w głównej mierze były dotacje uzyskane z tytułu wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z końcem 2002 r. Na niskim poziomie dochodów uzyskanych przez powiaty odbiło się wyłączenie z zadań powiatów finansowania powiatowych komend Policji oraz inspektoratów weterynaryjnych. Formalnie osłabiło to znaczenie samorządu na poziomie powiatu, jednak praktycznie doprowadzone do porównywalności dochody powiatów w 2003 r. wykazywały 4,6% wzrost nominalny i 3,8% wzrost realny. Zlikwidowane zostały sztuczne powiązania między silnie zhierarchizowanymi pionowo jednostkami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiono możliwość dofinansowania lokalnych służb za pośrednictwem środka specjalnego, a pozostawione na poziomie powiatu służby, inspekcje i straże poza Państwową Strażą Pożarną wykazują wyższy stopień zintegrowania z samorządem i nie rodzą tak skomplikowanego systemu powiązań i zależności, jakie występowały w przypadku komend Policji.

Dynamika dochodów jst w latach 1999, 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Dochody w mln zł			Wskaźniki dynamiki w %				
	1999	2002	2003	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	
				nominalnie			nominalnie	realnie
POLSKA , z tego:	64 888,1	80 033,9	79 140,5	111,9	109,6	100,6	98,9	98,1
- gminy	32 356,9	34 545,8	36 046,3	106,9	107,8	107,4	104,3	103,5
- m. st. Warszawa*	x	5 477,6	4 861,3	x	x	96,4	88,7	87,9
- miasta na prawach powiatu	19 396,5	23 539,5	22 555,5	112,2	108,7	99,5	95,8	95,0
- powiaty	9 846,5	12 252,7	11 111,6	127,5	111,8	90,9	90,7	89,9
- województwa samorządowe	3 288,2	4 218,3	4 565,8	112,7	124,2	91,7	108,2	107,4

* Zob. przypis pod zestawieniem na s. 83

Na ogólny obraz dynamiki dochodów poszczególnych stopni samorządu terytorialnego decydujący wpływ wywarła dynamika dotacji celowych. Ich wielkość dla wszystkich jst w stosunku do 2002 r. zmniejszyła się o 22,9%, w tym dla gmin - o 12%, a dla m. st. Warszawy - o 48,1%, miast na prawach powiatów - o 36,7% i powiatów - o 30,8%. Jedynie województwa uzyskały wzrost dotacji o 13,8%. Na wszystkich stopniach samorządu wzrosła wartość otrzymywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej, a wyższe niż w 2002 r. dochody własne wygospodarowały gminy, miasta na prawach powiatu i województwa

samorządowe. Na wyraźny spadek wskazuje dynamika dochodów własnych m. st. Warszawy.

Dynamika podstawowych części dochodów budżetowych jst w 2003 r. (2002 r. = 100%)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna
POLSKA, z tego:	98,9	102,8	77,1	106,8
- gminy	104,3	106,6	88,0	106,7
- m. st. Warszawa	88,7	88,4	51,9	126,9
- miasta na prawach powiatu	95,8	102,6	63,3	104,9
- powiaty	90,7	97,8	69,2	108,8
- województwa samorządowe	108,2	109,7	113,8	100,0

Dynamika dochodów jst w poszczególnych województwach mieściła się w granicach od 94,4% w województwie mazowieckim do 102,6% w województwie świętokrzyskim. W połowie województw dochody jst wzrosły w ujęciu nominalnym, co przy niskiej stopie inflacji oznaczało również wzrost realny. Na ogólny poziom dynamiki jst w poszczególnych województwach w różnym stopniu wpływały zmiany wielkości poszczególnych elementów dochodów, jednak bez wyjątku we wszystkich województwach zmniejszyła się kwota uzyskiwanych przez jst dotacji (od 15,4% w województwie warmińsko-mazurskim do 32,6% w województwie mazowieckim). Jedynie wszystkie województwa samorządowe (poza województwem wielkopolskim) otrzymały z budżetu państwa kwoty dotacji znacznie wyższe niż w 2002 r. Ograniczenie kwot dotacji dla jst stanowiło przejaw dążenia do ograniczenia formy dochodów, która z reguły ma charakter uznaniowy. Dynamikę dochodów budżetowych jst oraz ich podstawowych części w 2003 r. w podziale na województwa przedstawia **tabela 2.1.3.**

Spadek kwoty dochodów budżetowych jst przy zmniejszającej się liczbie ludności w kraju pozwoliły zachować stały w stosunku do 2002 r. poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Zróżnicowanie poziomu dochodów budżetowych jst stanowi trwałe zjawisko i jest odbiciem poziomu rozwoju gospodarczego. W województwie lubelskim, wymienianym jako najbiedniejszy region Unii Europejskiej, jst osiągają poziom dochodów stanowiący 93% przeciętnego dla wszystkich jst kraju. Niskim poziomem dochodów charakteryzują się również jst województw: łódzkiego i podlaskiego (94% średniej krajowej), kujawsko-pomorskiego (95%), małopolskiego i świętokrzyskiego (96%). Najwyższe wskaźniki dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągają jst województw: mazowieckiego (112% średniej krajowej), dolnośląskiego (106%) i warmińsko-mazurskiego (104%). W stosunku do 2000 r. wyraźnie zmniejszył się dystans dzielący jst poszczególnych województw. Różnice w poziomie dochodów mieściły się wtedy w granicach od 90% średniej krajowej w województwie małopolskim i 91% w województwach lubelskim i podlaskim do 122% średniej krajowej w województwie mazowieckim oraz 110% w dolnośląskim. Najwyraźniejsza poprawa wystąpiła w jst województwa warmińsko-mazurskiego, które w 2000 r. osiągały 98% średniego krajowego poziomu dochodów, a w 2003 r. - 104%.

Dochody budżetowe jst według województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich relacja do średniej krajowej w latach 2000, 2002 i 2003

Województwa	Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)			Relacja dochodów jst wg województw do średniej krajowej %					
	2000	2002	2003	2000	2002	2003			
						ogółem	własne	dotacje celowe	subwencja ogólna
POLSKA	1 879	2 072	2 072	100	100	100	100	100	100
Dolnośląskie	2 065	2 145	2 191	110	104	106	120	103	92
Kujawsko-pomorskie	1 742	1 975	1 974	93	95	95	85	108	101
Lubelskie	1 701	1 880	1 935	91	91	93	67	111	115
Lubuskie	1 971	2 143	2 111	105	103	102	94	117	105
Łódzkie	1 747	1 948	1 947	93	94	94	97	94	91
Małopolskie	1 697	1 946	1 983	90	94	96	89	90	105
Mazowieckie	2 291	2 477	2 315	122	120	112	139	85	93
Opolskie	1 777	1 939	1 961	95	94	95	93	95	96
Podkarpackie	1 726	1 933	1 982	92	93	96	70	105	120
Podlaskie	1 710	1 977	1 938	91	91	94	74	103	110
Pomorskie	1 928	2 120	2 164	103	102	104	111	102	98
Śląskie	1 831	2 035	2 015	97	98	97	107	97	86
Świętokrzyskie	1 770	1 907	1 995	94	92	96	74	119	112
Warmińsko-mazurskie	1 837	2 074	2 157	98	100	104	86	136	111
Wielkopolskie	1 791	2 043	2 048	95	99	99	97	90	104
Zachodniopomorskie	1 967	2 112	2 119	105	102	102	101	111	100

Częścią w zasadniczy sposób różnicującą poziom dochodów jst są dochody własne. W najmniej zamożnym województwie lubelskim w 2003 r. sięgały one zaledwie 67% średniej krajowej. Podobnie niski poziom występował w województwach: podkarpackim (70%), podlaskim i świętokrzyskim (74%). Jednostki samorządu terytorialnego województw mazowieckiego i dolnośląskiego uzyskiwały dochody własne stanowiące odpowiednio 139% i 120% średniej krajowej. Jst województwa dolnośląskiego swój wysoki poziom dochodów własnych zawdzięczały dochodom z majątku, a mazowieckiego - udziałom w podatku dochodowym od osób prawnych. W czterech najmniej zamożnych województwach (lubelskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim) dochody osiągnięte przez jst z udziałów w podatkach dochodowych stanowiły od 59% do 66% średniej krajowej, a z majątku od 47% do 59%.

Elementami wyrównującymi poziom dochodów jst województw były dotacje celowe i subwencja ogólna. Kwoty uzyskane z tych tytułów w jst najmniej zamożnych województw znacznie przewyższały poziom średni dla jst kraju. To właśnie dotacje celowe i subwencja ogólna obok dochodów z majątku stały się elementami, które znacząco przesunęły województwo warmińsko-mazurskie w rankingu zamożności jst. W procesie niwelowania terytorialnych różnic zamożności jst ważną rolę odgrywały mechanizmy wyrównawcze wmontowane w zasady naliczania części podstawowej subwencji ogólnej, jednak niewielki udział dochodów o charakterze podatkowym w ogólnej kwocie odchodów budżetowych jst, szczególnie w powiatach i województwach, powodował, że mechanizmem wyrównawczym objętych było około 30% dochodów jst (**tabela 2.1.5.**).

Istotnym czynnikiem modyfikującym poziom uzyskiwanych przez jst dochodów był szeroki strumień płynących do jst w 2003 r. bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej w formie funduszy przedakcesyjnych. Jst były beneficjentami środków z funduszy PHARE, ISPA oraz działań z zakresu infrastruktury obszarów wiejskich z funduszu SAPARD. Środki funduszu SAPARD przede wszystkim kierowane były do województw „ściany wschodniej” kraju, czyli województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego oraz dodatkowo do województwa śląskiego, co powinno wywierać wyrównujący wpływ na poziom dochodów. Brak wyróżniającego oznaczenia dla tych dochodów w klasyfikacji budżetowej uniemożliwia dokładniejszą ocenę tego wpływu. W związku z uzupełnieniem klasyfikacji, możliwość taka powstanie w 2004 r.

Obok terytorialnego zróżnicowania dochodów jst, uwagę zwraca specyfika zróżnicowania dochodów dla poszczególnych stopni samorządu. Specyfikę tę pokazują wykresy zamieszczone na końcu punktu 2.1. Nakreślone granice odcinka dochodów (i wydatków) tych wykresów pokazują najwyższy i najniższy poziom dochodów (wydatków) w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla poszczególnych stopni samorządu. Węższe (w niektórych wypadkach bardzo wąskie) prostokąty wskazują w jakich granicach mieści się poziom dochodów (wydatków) 50% „środkowych” jednostek danego stopnia samorządu. Ponad prostokątami znajdują się dochody (wydatki) 25% jednostek o najwyższych, a poniżej - 25% jednostek o najniższych dochodach (wydatkach). Szerokość prostokąta wskazuje jak wielki jest przedział, w którym mieści się poziom dochodów (wydatków) połowy jednostek. Kropka wskazuje poziom przeciętny.

W wykresach sporządzonych dla gmin widoczne jest ogromne zróżnicowanie poziomu dochodów (wydatków) między jednostkami skrajnymi (żeby zmieścić się w przyjętej skali pominięto dwie najbogatsze gminy – gmina wiejska Kleszczów i gmina miejska Krynica Morska) oraz dużą koncentrację (na niskim poziomie) dochodów „środkowej” połowy gmin. W przypadku powiatów i województw skrajne granice, w jakich mieszczą się dochody (wydatki) przeliczane na jednego mieszkańca nie są już tak szerokie, w szerszych natomiast granicach mieszczą się dochody (wydatki) „środkowych” 50% jednostek.

Struktura dochodów jst

Przesunięcia, jakich dokonano w katalogu zadań realizowanych przez poszczególne stopnie samorządu terytorialnego w okresie od 1999 r. wpłynęły na zmianę struktury dochodów jst.

Udział dochodów gmin, m. st. Warszawy, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych w ogólnej kwocie dochodów jst w latach 1999 – 2003 (w %)

Wyszczególnienie	Struktura dochodów wg stopni samorządu w latach				
	1999	2000	2001	2002	2003
POLSKA, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- gminy	49,8	47,6	40,4	43,2	45,6
- m. st. Warszawa*	x	x	7,1	6,8	6,1
- miasta na prawach powiatu	29,9	30,0	29,7	29,4	28,5
- powiaty	15,2	17,3	17,0	15,3	14,0
- województwa samorządowe	5,1	5,1	5,8	5,3	5,8

* Jak wskazano w przypisie do zestawienia na s. 83 utrzymujący się do 2002 r. status m. st. Warszawy jako związku gmin, którymi pozostawały dzielnice miasta został zmieniony ustawą z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), która przekształciła Warszawę w miasto na prawach powiatu. Dla zachowania porównywalności miasto to wyodrębniono zarówno w prezentowaniu danych za 2001, 2002 jak i 2003 r.

W całym okresie funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego wagi dochodów poszczególnych stopni samorządu ulegały ciągłym zmianom, trudno jednak dopatrywać się w nich wyraźniejszych prawidłowości. Lata 2000 i 2001 były okresem wzmocnienia roli i zasobności finansowej powiatów i województw samorządowych, natomiast w latach 2002 i 2003 postępowała odbudowa wagi dochodów gmin. W zmianach udziału dochodów poszczególnych stopni samorządu znajdowały odbicie zarówno przesunięcia w zakresie realizowanych zadań jak i korekty w kształtowaniu poziomu środków na ich sfinansowanie. Zmiany, jakie nastąpiły w 2003 r. wynikały przede wszystkim z redukcji zadań realizowanych przez powiaty i dofinansowania zadań realizowanych przez województwa.

Zmiany charakteru realizowanych zadań i sposobu ich finansowania odbijały się na strukturze uzyskiwanych przez jst dochodów. Od momentu utworzenia w pełni rozbudowanego systemu samorządu podkreślano zbyt małą jego samodzielność finansową wynikającą z uzależnienia od transferów z budżetu państwa.

Struktura dochodów jst według głównych źródeł w latach 1999-2003

Część dochodów	Udział w dochodach ogółem w %				
	1999	2000	2001	2002	2003
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- dochody własne	44	42	40,8	41,9	43,5
- dotacje celowe	22	23	22,2	21,0	16,4
- subwencja ogólna	34	35	37,0	37,1	40,1

W latach 2000 i 2001 tendencja umacniała się - jst z budżetu państwa otrzymywały 59,2% swoich dochodów. Od 2002 r. zaczęła się umacniać samodzielność finansowa jst, widoczna szczególnie w 2003 r., w którym udział transferów z budżetu państwa w dochodach jst obniżył się do 56,5%. Zmiana ta wygląda mniej optymistycznie, jeśli uwzględni się, że w mniejszym stopniu wynika ona ze wzrostu dochodów własnych, a w większym - z wyraźnego spadku kwoty przekazywanych jst dotacji i w efekcie - ze spadku poziomu ogólnej kwoty dochodów. Przełomu w zmniejszaniu zależności jst od transferów z budżetu można oczekiwać dopiero w 2004 r., po wprowadzeniu nowych zasad kształtowania dochodów jst.

Funkcjonujące w polskim systemie samorządowym stopnie: gminny, powiatowy i wojewódzki różnią się nie tylko zakresem, ale i charakterem realizowanych zadań. Znajduje to odbicie w strukturze dochodów.

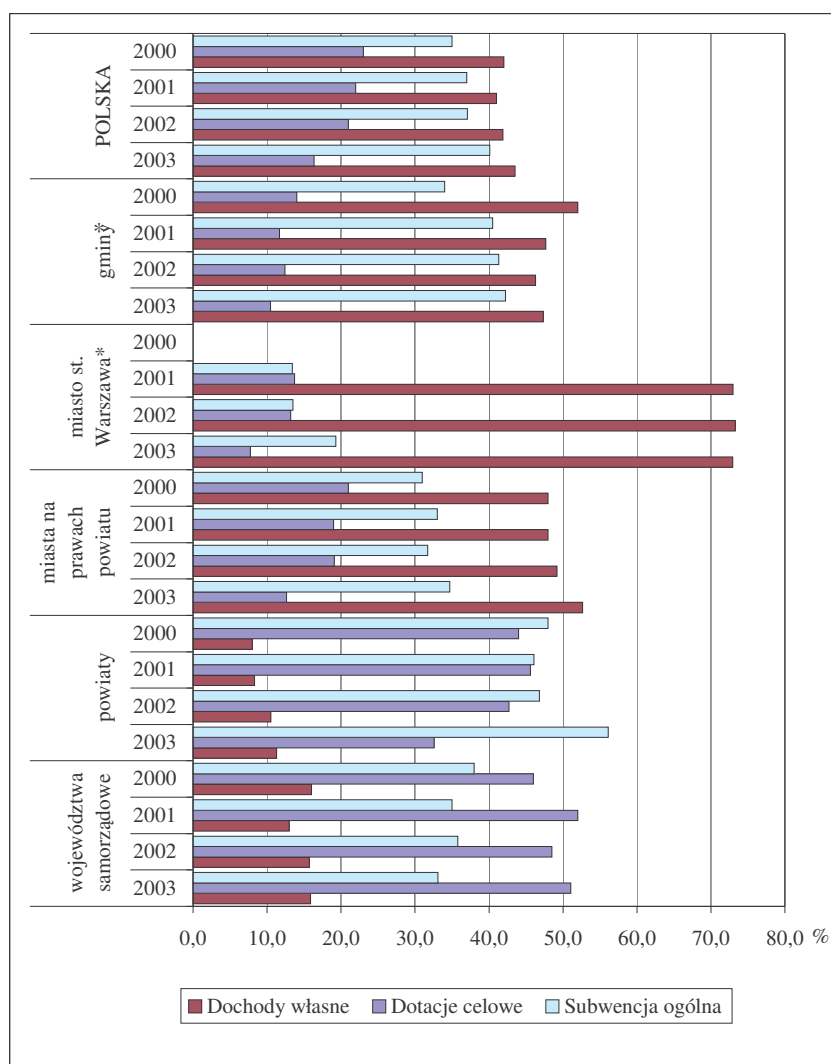
Struktura dochodów poszczególnych stopni samorządu terytorialnego w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Dochody własne, w tym:				Dotacje celowe	Subwencja ogólna	
	ogółem	udziały w podatku dochod.	wpływ z podatków i opłat	dochody z majątku		ogółem	cz. oświatowa
POLSKA, z tego:	43,5	13,0	17,6	4,2	16,4	40,1	30,7
- gminy	47,3	11,7	23,3	4,2	10,5	42,2	32,8
- m. st. Warszawa	73,0	30,7	21,0	4,1	7,7	19,3	14,4
- miasta na prawach powiatu	52,7	17,2	20,0	6,4	12,6	34,7	28,9
- powiaty	11,3	1,3	0,0	1,6	32,6	56,1	43,1
- województwa samorządowe	15,9	12,0	0,0	1,1	51,0	33,1	9,6

Największy zakres swobody w kształtowaniu dochodów posiadają gminy osiągające 47,3% udział dochodów własnych. W latach 1999 i 2000 udział ten przekraczał 50% dochodów i był wyższy niż w miastach na prawach powiatu realizujących zadania gminne i powiatowe. W 2001 r. udziały te się wyrównały i w 2003 r. to miasta na prawach powiatu osiągnęły ponad 50% udział dochodów własnych, natomiast udział w gminach obniżył się do 47,3%. Miasta na prawach powiatu, stanowiąc silne ośrodki gospodarcze, uzyskują wyższe niż gminy udziały w podatkach dochodowych oraz dochody z majątku. Najbardziej widoczne jest to w przypadku m. st. Warszawy.

Udział dochodów własnych w dochodach powiatów utrzymuje się na bardzo niskim poziomie i chociaż systematycznie wzrastał (od 6% w 1999 r.), to wzrost ten tylko częściowo tylko wynikał z powiększania się kwot tych dochodów (w 2003 r. wielkość dochodów własnych stanowiła 97,8% poziomu z 2002 r.). Bardzo istotną przyczyną był spadek udziału dotacji, związany ze zmianami zakresu realizowanych przez powiaty zadań. W efekcie przy wzroście udziału dochodów własnych, udział dotacji celowych w dochodach powiatów obniżył się z 49% w 1999 r. do 32,6% w 2003 r. Dotacje celowe stały się natomiast najbardziej znaczącym źródłem dochodów dla województw samorządowych.

Struktura dochodów budżetowych jst w latach 2000-2003



* W 2000 roku miasto st. Warszawa ujęte jest w gminach.

W pierwszym roku funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu dotacje były nieco ważniejszym źródłem dochodów dla powiatów; województwa osiągały w tej formie 47% swoich dochodów. W 2003 r. udział ten zwiększył się do 51,0%, obniżył się jednocześnie z 17,9% do 15,9% udział dochodów własnych województw.

W sumie zmiany, jakie dokonały się w strukturze dochodów jst w latach 1999 - 2003 trudno traktować jako przejaw konsekwentnego dążenia do zwiększenia finansowej samodzielności jst. Zależały one raczej od dokonujących się zmian w zakresie realizowanych przez jst zadań. Ponownie należy więc podkreślić nadzieje związane z nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Struktura dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnej jst w latach 2001 - 2003 r.

Wyszczególnienie	Udział w dochodach ogółem %			Struktura podstawowych grup dochodów %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Dochody ogółem jst, z tego:	100,0	100,0	100,0	x	x	x
1. Dochody własne, z tego:	40,8	41,9	43,5	100,0	100,0	100,0
- udziały w podatku dochodowym	12,9	12,9	13,0	31,5	30,7	29,9
- z podatków i opłat	15,3	16,8	17,6	37,6	40,1	40,5
- z majątku	4,1	3,9	4,2	10,1	9,3	9,7
- pozostałe	8,5	8,4	8,7	20,8	20,0	19,9
2. Dotacje celowe na zadania:	22,2	21,0	16,4	100,0	100,0	100,0
- z zakresu administracji rządowej	13,7	12,5	8,2	61,6	59,6	50,3
- własne	7,0	7,0	6,8	31,3	33,3	41,3
- przejęte w drodze porozumień z adm. rządową	0,2	0,2	0,2	1,0	0,8	1,0
- przejęte w drodze porozumień z jst	0,8	0,8	0,6	3,8	3,9	3,5
- otrzymane z funduszu celowego	0,5	0,5	0,6	2,3	2,5	3,9
3. Subwencja ogólna	37,0	37,1	40,1	100,0	100,0	100,0
- podstawowa	2,3	2,6	2,7	6,3	7,1	6,9
- oświatowa	27,8	27,9	30,7	75,1	75,1	76,6
- rekompensująca	2,6	2,5	2,4	7,1	6,8	5,9
- drogowa	3,4	3,2	3,4	9,1	8,6	8,4
- wyrównawcza	0,9	0,9	0,9	2,3	2,3	2,2

W zmianach, jakie zachodzą w wewnętrznej strukturze dochodów własnych jst na podkreślenie zasługuje wzrost dochodów z podatków i opłat samorządowych, pamiętać jednak należy, że tego typu dochody uzyskują jedynie gminy i miasta na prawach powiatów. Dotąd nieco mniejsze znaczenie miały udziały w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Na niskim poziomie utrzymywał się przez cały czas udział dochodów z majątku. Wyższy poziom dochodów z gospodarowania mieniem realizowały powiaty, jednak uzyskiwały je z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w związku z tym zobowiązane były do odprowadzenia ich do budżetu państwa. Podniesienie od 2004 r. udziału powiatów w tych dochodach do 25% zapewne poprawi nieco sytuację finansową powiatów w przyszłych okresach.

Spadek kwot dotacji celowych, jakie uzyskały jst w 2003 r. dotyczył przede wszystkim dotacji na zadania zlecone ustawowo z zakresu administracji rządowej. Ich udział w ogólnej kwocie dotacji celowych obniżył się z około 60% do 50,3%. Na niskim poziomie przez cały okres od 1999 r. utrzymuje się udział dotacji na zadania przejęte w drodze porozumień. W stosunku do roku 2002 zwiększył się z 14,6% do 19,0% udział dotacji o charakterze inwestycyjnym.

Wewnętrzna struktura subwencji ogólnej nie uległa wyraźniejszym zmianom. Dominowała w niej część oświatowa subwencji, której znaczenie raczej się umacnia. Jedynie w województwach samorządowych, ze względu na odmienny charakter realizowanych zadań, większe znaczenie posiadała część drogowa subwencji (stanowi 54,2% subwencji ogólnej województw).

2.1.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom wydatków jst

Spadkowi dochodów zrealizowanych przez jst w 2003 r. towarzyszył jeszcze silniejszy spadek wydatków budżetowych. W ujęciu nominalnym wyniósł on 2,7%, a realnie sięgnął 3,5%. Ograniczenie takie było przejawem realizmu w gospodarce finansowej jst, nie służyło jednak pokonywaniu opóźnień w rozwoju infrastruktury, za którą odpowiedzialny jest samorząd.

Dynamika wydatków w przypadku gmin, powiatów i województw samorządowych wykazywała niemalże idealną zbieżność z dynamiką dochodów. W gminach 4,3% wzrostowi dochodów odpowiadał 4,7% wzrost wydatków, w województwach 8,2% wzrostowi dochodów towarzyszył 8,6% wzrost wydatków, a w powiatach 9,3% spadek dochodów występował łącznie z 9,5% spadkiem wydatków. Widoczna w łącznych dochodach wszystkich jst silniejsza redukcja wydatków w stosunku do odnotowanego w 2003 r. spadku dochodów wynikała z dynamiki zmian tych wielkości w miastach na prawach powiatu, a przede wszystkim w m. st. Warszawie, w której nastąpił 11,7% spadek dochodów przy 19,5% ograniczeniu wydatków.

Dynamika wydatków budżetowych jst i ich ważniejszych części w 2003 r. (2002 = 100%)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego wydatki:					
	nominalne	realne	majątkowe	w tym:		bieżące	w tym:	
				inwestycyjne			wynagrodzenia i pochodne	dotacje
POLSKA, z tego:	97,3	96,5	92,9	92,8	98,2	99,3	100,7	87,2
- gminy	104,7	103,9	102,7	103,0	105,1	108,0	108,0	91,8
- m. st. Warszawa	80,5	79,7	46,1	46,3	93,7	102,8	67,3	8,64
- miasta na prawach powiatu	92,5	92,0	86,1	85,1	93,8	93,2	104,3	79,9
- powiaty	90,5	89,7	98,6	98,7	89,8	88,4	109,6	124,9
- województwa samorządowe	108,6	107,8	124,5	124,1	102,0	106,8	101,0	82,3

Najwyraźniejszym zmianom uległy wydatki o charakterze majątkowym, w tym wydatki inwestycyjne. Zostały one bardzo silnie zredukowane przez miasta na prawach powiatu na czele z m. st. Warszawa, w powiatach zmniejszyły się tylko o 1,4%, mimo niemalże 10% spadku ogólnej kwoty wydatków, a w województwach samorządowych wzrosły o 24,5% w stosunku do 2002 r. Tak gwałtowne przyspieszenie procesów inwestycyjnych w województwach spowodowane było realizacją inwestycji sfinansowanych z niewygasających wydatków budżetu państwa.

Redukcja wydatków budżetowych powiatów dotknęła przede wszystkim wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń i pochodnych. Znajduje to pełne uzasadnienie w likwidacji

powiązania budżetu powiatów z komendami Policji oraz z inspekcją weterynaryjną. Z tego samego powodu ograniczone zostały wydatki na wynagrodzenia i pochodne w miastach na prawach powiatu. W gminach i województwach samorządowych wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi uległy zwiększeniu, stanowiącemu reakcją na obowiązujące w 2002 r. zamrożenie funduszu płac.

O rozszerzającym się zakresie dostępu niekomunalnych podmiotów do realizacji zadań publicznych świadczy dynamika kwot wydatkowanych z budżetów jst w formie dotacji. Nie można wprawdzie wykluczyć możliwości zwiększenia dotacji dla własnych jednostek organizacyjnych, ale bardziej prawdopodobne wydaje się zwiększenie zakresu zadań przekazywanych do realizacji nie nastawionym na zysk podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Taka intencja zawarta jest również w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹.

Bardzo odczuwalne w 2003 r. potanieenie kredytu i spadek stóp procentowych od pozostałych zobowiązań wpłynęły na zmniejszenie kosztów obsługi długu. Korzyści wynikające ze zmian na rynku pieniężnym nie ujawniły się jedynie na poziomie powiatów, w których dynamicznie narastające zadłużenie wpłynęło na wzrost kosztów obsługi aż o 24,9%. Zjawisko to nie wystąpiło w województwach samorządowych mimo jeszcze wyższej dynamiki zadłużenia.

Dynamika wydatków jst w poszczególnych województwach w stosunku do 2002 r. była bardzo wyrównana. Bardzo wyraźny - około 10% spadek wydatków wystąpił jedynie w województwie mazowieckim. W pozostałych województwach zmiany mieściły się w granicach od 2,6% wzrostu w województwie podkarpackim do 4,0% spadku w województwie zachodniopomorskim. Dynamikę wydatków budżetowych jst według podstawowych części i województw zawiera **tabela 2.1.3**. Zwraca w niej uwagę znacznie silniejsze zróżnicowanie dynamiki wydatków inwestycyjnych. Mieści się ono w granicach od 33,8% spadku w województwie mazowieckim i 18,3% w zachodniopomorskim do 20,9% wzrostu w województwie świętokrzyskim i 19,2% w podkarpackim. O 12,4% wzrosły też wydatki inwestycyjne jst województwa lubelskiego i o 14,6% - w jst województwa podlaskiego. Widoczne są więc początki procesów prowadzących do stopniowej niwelacji różnic w poziomie rozwoju infrastruktury. Przyspieszeniu uległy procesy inwestycyjne w województwach najmniej zamożnych, spadła natomiast dynamika wydatków inwestycyjnych w województwach, których jst osiągają najwyższe dochody.

Dosyć wyrównane tempo zmian wydatków budżetowych, mimo znacznie bardziej zróżnicowanego tempa zmian wydatków inwestycyjnych, nie mogło zniwelować utrzymujących się od lat różnic w poziomie wydatków jst poszczególnych województw. W przeliczeniu na jednego mieszkańca najwięcej wydają jst województw, które uzyskują również najwyższe dochody. Należą do nich jst województw: mazowieckiego (2 379 zł wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca), dolnośląskiego (2 235 zł) oraz warmińsko-mazurskiego (2 238 zł). Przy średnim krajowym poziomie wydatków równym 2 119 zł, kwoty niższe od 2 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. wydawały jst województw: opolskiego (1 960 zł), łódzkiego (1 980 zł), lubelskiego (1 986 zł), świętokrzyskiego (1 986 zł) i podlaskiego (1 992 zł).

⁹ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Wydatki inwestycyjne ukształtowały się na najwyższym poziomie w przeliczeniu na jednego mieszkańca w jst najzamożniejszego województwa mazowieckiego (385 zł), jednak już następne miejsca zajęły jst województw zaliczanych do najslabiej rozwiniętych: podkarpackiego (364 zł) i świętokrzyskiego (353 zł). Najniższe wydatki inwestycyjne zrealizowały jst województw: opolskiego (207 zł), kujawsko-pomorskiego (249 zł) i zachodniopomorskiego (253 zł). Słabe powiązanie poziomu wydatków inwestycyjnych ze stopniem zamożności jst poszczególnych województw dowodzi, że zasoby finansowe nie są najważniejszym czynnikiem przesądającym o skali realizowanych inwestycji. W warunkach szerokiego korzystania z bezzwrotnych środków pochodzących z Unii Europejskiej, obok niezbędnego wkładu środków własnych, coraz większego znaczenia nabiera właściwe przygotowanie projektów inwestycyjnych i ich przystosowanie do koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego.

Struktura wydatków budżetowych jst

Główna część wydatków budżetowych jst związana jest z realizacją zadań własnych. W 2003 r. absorbowaly one 91,8% wydatków jst, z czego 93,0% w gminach, 87,7% w powiatach i tylko 79,4% w województwach samorządowych. W 2002 r. na realizację zadań własnych powiaty przeznaczały 76,0% swoich wydatków, a w gminach i województwach odchylenia w stosunku do 2003 r. nie przekroczyły jednego punkta procentowego. Wydatki na realizację zadań zleconych w drodze ustaw przeciętnie w jst stanowiły 8% wydatków i wahały się od 6,9% w gminach do 20,4% w województwach samorządowych (w województwie lubelskim aż 30,3%).

W rzeczowej strukturze wydatków budżetowych jst nie zachodzą gwałtowne zmiany (tabela 2.1.4.).

Struktura wydatków budżetowych jst w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe		Wydatki bieżące					
	ogółem	inwestycyjne	ogółem	wynagrodzenia i pochodne	dotacje	obsługa długu	poręczenia i gwarancje	pozostałe
POLSKA, z tego:	15,5	15,2	84,5	43,4	9,0	1,0	0,0	31,0
- gminy	17,1	16,9	82,9	44,6	5,8	0,9	0,0	31,6
- m. st. Warszawa	15,9	15,9	84,1	33,5	11,1	1,9	0,0	37,6
- miasta na prawach powiatu	12,7	12,0	87,3	42,3	11,6	1,5	0,0	32,0
- powiaty	8,8	8,8	91,2	57,1	4,7	0,5	0,2	28,7
- województwa samorządowe	33,3	32,8	66,7	17,7	28,7	0,4	0,0	19,9

Wydatki majątkowe, w tym wydatki inwestycyjne, stanowią niezbyt wysoką i malejącą część wydatków jst. Wyróżnia się wysoki ich udział w województwach samorządowych. Na tym poziomie samorządu funkcjonuje niewiele jednostek organizacyjnych świadczących bezpośrednio usługi swoim mieszkańcom, co uzasadnia stosunkowo niski poziom wydatków bieżących na finansowanie ich działania. Zadania realizowane przez województwa polegają głównie na opracowywaniu koncepcji rozwoju, koordynowaniu działań oraz kształtowaniu infrastruktury o charakterze regionalnym. Gminy i powiaty w szerokim zakresie świadczą usługi zaspokajające różne potrzeby o charakterze publicznym, a infrastrukturę o znaczeniu

lokalnym tworzą przede wszystkim gminy. Powiaty, mimo stopniowych zmian, ciągle jeszcze niewielką część wydatków mogą przeznaczyć na cele inwestycyjne.

W wydatkach bieżących jst dominują wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Pochłaniają one szczególnie dużą część wydatków powiatów (57,1%), czego nie zmieniło wyłączenie z ich budżetów środków na utrzymanie Policji i inspekcji weterynaryjnej. Najniższą część wydatków stanowią wynagrodzenia i pochodne w województwach samorządowych (17,7%), za to na tym poziomie samorządu największa część zadań realizowana jest przez podmioty otrzymujące z budżetu województw dotacje (28,7%). W dużej mierze są to instytucje kultury. Koszty obsługi długu, nawet w powiatach, w których w 2003 r. wykazywały dynamiczny wzrost, nie przekraczają 1% wydatków. Tylko w miastach na prawach powiatów, a przede wszystkim m. st. Warszawie ukształtowały się odpowiednio na poziomie 1,5% oraz 1,9%. Wydatki związane z udzielonymi przez jst poręczeniami i gwarancjami stanowią wielkości nieuchwytnie statystycznie przy wyliczeniach struktury z dokładnością do jednego miejsca po przecinku. Podobnie jak w latach wcześniejszych wyjątek stanowią powiaty udzielające poręczeń nie zawsze wypłacalnym samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej.

Przy niewielkich zmianach, jakie zachodziły w strukturze wydatków jst w 2003 r. niepokojący jest systematyczny, utrzymujący się od 1999 r. spadek udziału wydatków majątkowych - w tym głównie inwestycyjnych.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem jst w latach 1999 - 2003 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
POLSKA, z tego:	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5
- gminy	22,1	20,8	17,7	17,4	17,1
- m. st. Warszawa*	x	x	26,4	27,8	15,9
- miasta na prawach powiatu	18,1	17,1	16,0	13,7	12,7
- powiaty	6,5	7,5	9,1	8,1	8,8
- województwa samorządowe	31,6	29,0	28,0	29,1	33,3

* Jak wskazano w przypisie do zestawienia na s. 83 utrzymujący się do 2002 r. status m. st. Warszawy jako związku gmin, którymi pozostawały dzielnice miasta został zmieniony ustawą z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), która przekształciła Warszawę w miasto na prawach powiatu. Dla zachowania porównywalności miasto to wyodrębniono zarówno w prezentowaniu danych za 2001, 2002 jak i 2003 r.

Spadek udziału wydatków majątkowych wyliczonych łącznie dla wszystkich jst najsilniej dotknął miasta na prawach powiatu, przy czym w ostatnim roku skokowo obniżył się w m. st. Warszawie. Zmiany sprzeczne z ogólnymi tendencjami występowały w wydatkach powiatów i województw samorządowych. W całym pięcioletnim okresie funkcjonowania powiatów udział wydatków inwestycyjnych zwiększał się wolno, lecz systematycznie, nadal jednak jest niski - stanowi 8,8% ogólnej kwoty wydatków. Udział wydatków majątkowych województw samorządowych w dłuższym okresie wykazywał różnokierunkowe zmiany, jednak w 2003 r. ukształtował się na poziomie wyższym niż w 1999 r.

Spośród województw kraju, najwyższy udział wydatków majątkowych osiągnęły jst województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego (18,0%), małopolskiego (17,5%), podlaskiego (16,8%) oraz śląskiego (16,6%). Najniższą część wydatków przeznaczono na cele majątkowe w jst województw: opolskiego (11,1%) i zachodniopomorskiego (12,2%). Dane te kolejny raz potwierdzają, że wydatki inwestycyjne zależą nie tylko od zasobności budżetów jst.

Różny zakres zadań realizowanych przez poszczególne stopnie samorządu terytorialnego wyznacza różnice w **działowej strukturze wydatków budżetowych jst**. Od początku funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego podstawowa część wydatków jst związana była z realizacją zadań z zakresu **oświaty i wychowania**. W 2003 r. prawidłowość ta uległa wzmocnieniu. W 2002 r. na realizację zadań oświatowo - wychowawczych oraz na edukacyjną opiekę wychowawczą jst przeznaczają 39,0% swoich wydatków, a w 2003 r. udział ten podwyższył się do 42,0%. Wydatki oświatowe stanowią najpoważniejsze zadanie dla niezbyt zamożnych jst województw podkarpackiego i lubelskiego. Zadania edukacyjno - wychowawcze najbardziej obciążają budżety gmin, nie stanowią natomiast najważniejszego elementu wydatków w województwach samorządowych. Zadania województw w tym zakresie ograniczają się do zakładania i prowadzenia placówek kształcenia i doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz posiadających regionalne lub ponadregionalne znaczenie specjalnych szkół podstawowych i gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych z klasami integracyjnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego, co w sumie pochłania 10 - 12% wydatków.

Kolejna pozycja wydatków jst - wydatki na budowę i utrzymanie dróg, czyli na realizację zadań z zakresu **transportu** stanowi 12% wydatków jst. Udział ten obniżył się nieco w stosunku do 2002 r. (w którym wynosił 12,8%), nie zmieniła się natomiast koncentracja tych wydatków w budżetach województw samorządowych. Wyższy od przeciętnego dla jst udział wydatków „drogowych” utrzymuje się w jst najzamożniejszych województw: mazowieckiego (18,7%) oraz dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Niski udział wydatków przeznaczonych na ten cel kształtuje się w strukturze wydatków jst województw opolskiego (7,4%) i warmińsko-mazurskiego.

Struktura wydatków budżetowych jst według działów klasyfikacji budżetowej w 2003 r. (w %)

Dział klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woj. samorządowe
010 - Rolnictwo i łowiectwo	2,3	3,2	0,0	0,2	0,5	12,5
600 - Transport i łączność	12,0	6,0	32,2	13,4	9,1	37,1
630 - Turystyka	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2,9	2,6	3,1	5,1	0,4	0,5
750 - Administracja publiczna	10,5	12,5	8,9	7,7	11,8	6,6
754 - Bezpieczeństwo publiczne i p.poż.	2,3	1,1	2,8	2,7	5,8	0,0
757 - Obsługa długu	1,1	0,9	1,9	1,5	0,7	0,6
801 - Oświata i wychowanie	35,0	40,4	21,9	33,8	36,6	9,3
851 - Ochrona zdrowia	2,4	0,9	1,1	1,7	5,3	10,6
853 - Opieka społeczna	12,2	11,0	7,6	13,3	20,1	1,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	7,0	6,0	8,3	9,0	8,0	1,1
900 - Gosp. komunalna i ochrona środowiska	5,9	8,8	4,4	5,4	0,1	1,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,2	2,9	3,2	3,0	0,5	14,1
926 - Kultura fizyczna i sport	1,5	1,8	1,4	1,8	0,2	1,2
Pozostałe	1,6	1,7	3,1	1,4	0,9	3,4

Pozycję zbliżoną do wielkości wydatków na zadania z zakresu transportu są wydatki na **opiekę społeczną**. Stanowią one ponad 12% wydatków jst. Wyższe udziały (około 15%)

występują w strukturze wydatków stosunkowo bogatych jst województw: warmińsko-mazurskiego, zachodnio-pomorskiego, lubuskiego oraz w jst województwa kujawsko-pomorskiego, a najniższy - w jst województwa mazowieckiego (9,5%). Udział tych wydatków zależy więc nie tylko od skali potrzeb, ale i od możliwości finansowych. Zaspokojenie potrzeb w zakresie pomocy społecznej należy do zadań powiatów i gmin, stąd najwyższy udział związanych z tym wydatków w ogólnej strukturze ich wydatków budżetowych.

Koszty utrzymania **administracji samorządowej** pochłaniają ponad 10% wydatków jst (w 2003 r. - 10,5%). Stanowią one największe obciążenie dla gmin i powiatów, a najmniejsze dla województw samorządowych. Udział wydatków administracyjnych w strukturze wydatków jst poszczególnych województw jest bardzo wyrównany (mieści się w granicach od 9,7% w województwie śląskim do 11,9% w województwie opolskim), co może oznaczać, że rozmiary zatrudnienia w wynagrodzenia w administracji utrzymują się w dosyć ścisłej proporcji do skali realizowanych zadań i wielkości budżetów.

Charakterystyczną zmianą w strukturze wydatków budżetowych jst w 2003 r. jest znaczny spadek (z 6,0% do 2,3%) udziału wydatków na **bezpieczeństwo publiczne i przeciwpożarowe**. Wyłączenie z budżetów powiatów obligatoryjnych wydatków na wyposażenie i funkcjonowanie Policji zmieniło całą strukturę wydatków tych jednostek i w nieco mniejszym już stopniu odbiło się na strukturze wydatków miast na prawach powiatu.

Udział jst w realizacji ważniejszych zadań samorządowych w 2003 r. (w %)

Dział klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woj. samorządowe
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	62,7	0,0	2,6	3,0	31,7
600 - Transport i łączność	100,0	22,5	16,9	31,9	10,8	18,0
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	40,9	6,7	49,7	1,7	1,0
750 - Administracja publiczna	100,0	54,1	5,4	21,0	15,9	3,7
754 - Bezpieczeństwo publiczne i p.poż.	100,0	22,4	7,7	33,9	35,9	0,1
757 - Obsługa długu	100,0	38,0	10,9	39,3	8,7	3,1
801 - Oświata i wychowanie	100,0	52,2	3,9	27,6	14,8	1,6
851 - Ochrona zdrowia	100,0	18,0	2,8	21,0	31,8	26,3
853 - Opieka społeczna	100,0	40,9	3,9	31,1	23,3	0,7
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	100,0	39,0	7,5	36,6	16,1	0,8
900 - Gosp. komunalna i ochrona środowiska	100,0	67,6	4,7	26,2	0,2	1,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	39,8	6,3	26,6	2,1	25,2
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	53,4	6,1	34,2	1,7	4,5

Wydatki na gospodarkę komunalną i mieszkaniową stanowią znaczącą pozycję w budżetach gmin, zwłaszcza miejskich, wydatki na ochronę zdrowia - w budżetach powiatów i województw, a na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz na rolnictwo (system melioracji) - w budżetach województw.

Wydatki inwestycyjne jst koncentrowały się na przedsięwzięciach drogowych (33,0% wydatków inwestycyjnych), w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska (19,0%), oświacie i wychowaniu (13,3%), w rolnictwie (11,7%) oraz w ochronie zdrowia (5,5%). Budowa dróg stanowiła najważniejsze przedsięwzięcie inwestycyjne dla miasta na prawach powiatów, powiatów i województw (40% - 45% ich wydatków inwestycyjnych), budowa

obiektów oświatowych oraz inwestycje komunalne i w ochronie środowiska stanowiły ważną pozycję w inwestycjach gmin, inwestycje melioracyjne absorbowały poważną część wydatków inwestycyjnych gmin i województw, a inwestycje z zakresu ochrony zdrowia realizowały przede wszystkim powiaty i województwa.

Gminy absorbują 54,1% wydatków na utrzymanie administracji samorządowej, realizując 52,2% samorządowych zadań z zakresu oświaty i wychowania, 22,5% zadań z zakresu transportu, 67,6% samorządowych zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska i 53,4% zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu. Funkcjonowanie miasta na prawach powiatu pochłania 21,0% wydatków administracyjnych samorządu, a zapewnia między innymi realizację 31,9% samorządowych zadań związanych z budową i utrzymaniem dróg, 49,7% zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej i 27,6% zadań oświatowych. Powiaty zużywają 15,9% kosztów utrzymania administracji samorządowej, a realizują 31,8% samorządowych zadań z opieki zdrowotnej, 35,9% zadań z zakresu bezpieczeństwa i 23,3% zadań w dziedzinie opieki społecznej. Województwa absorbują 3,7% kosztów utrzymania administracji samorządowej, natomiast swoją działalnością realizują 31,7% zadań z rolnictwa, 18,0% samorządowych zadań drogowych, 26,3% z ochrony zdrowia i 25,2% samorządowych zadań dotyczących kultury.

2.1.5. Wyniki budżetów oraz zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego

Wyniki budżetów jst

Kwota wydatków jst w 2003 r. była o 1 813 908 tys. zł wyższa od kwoty dochodów. Różnica ta jest wynikiem (deficytem) traktowanego jako całość systemu samorządu terytorialnego, a jednocześnie stanowi saldo deficytów i nadwyżek poszczególnych jst. W 2003 r. nadwyżkę osiągnęło 40,7% jst. Łączna kwota nadwyżek wyniosła 956 483 tys. zł, co w przeliczeniu na „nadwyżkową” jst stanowiło 837,6 tys. zł - o 136 tys. zł więcej niż w 2002 r. Gmina, której nadwyżka w relacji do dochodów sięgała 33,2% najwyższą część wygoszparowanych dochodów przeznaczyła na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub oszczędziła na przyszłe potrzeby.

Wynik budżetów jst w 2003 r. i jego stosunek do dochodów

Wyszczególnienie	Nadwyżka			Deficyt		
	liczba jst	kwota w tys. zł	stosunek do dochodów w %	liczba jst	kwota w tys. zł	stosunek do dochodów w %
POLSKA, z tego:	1 142	956 483	3,6	1 666	2 770 390	5,3
- gminy	1 050	724 632	4,4	1 363	1 273 588	6,5
- m. st. Warszawa	-	-	x	1	240 169	4,9
- miasta na prawach powiatu	19	185 786	2,8	45	725 462	4,5
- powiaty	69	29 774	1,2	245	367 889	4,2
- województwa samorządowe	4	16 292	1,1	12	163 283	5,2

Deficytem zakończyło realizację budżetu w 2003 r. 59,3% jst. Łączna kwota deficytów wyniosła 2 770 390 tys. zł, co w relacji do łącznej kwoty dochodów jednostek „deficytowych” stanowiło 5,3%. Rok wcześniej łączna kwota deficytów jst wynosiła 4 038 303 tys. zł, a ich stosunek do dochodów sięgał 7,2%, mimo że deficyt wystąpił tylko w 54,8% jst. Przeciętna kwota deficytu w przeliczeniu na jednostkę „deficytową” w 2002 r.

wynosiła 2 624 tys. zł, a w 2003 r. zmniejszyła się do 1 663 tys. zł, w skrajnym jednak przypadku deficyt jednej z gmin równy był 60,8% dochodów tej gminy.

Wydatki, które nie znalazły pokrycia w dochodach sfinansowane zostały **przychodami**, do których zaliczane są zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz spłaty udzielonych przez jst pożyczek, wyemitowane przez jst papiery wartościowe i sprzedawane papiery innych emitentów, przychody z prywatyzacji majątku, nadwyżki z lat ubiegłych oraz inne źródła stanowiące rozliczenie wcześniej zaciągniętych kredytów. Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2003 r. najważniejszym źródłem przychodów jst były zaciągnięte kredyty i pożyczki. Zapewniały one 55,5% przychodów. O połowę mniejsze znaczenie miały środki z innych źródeł (23,0% przychodów). Nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły 8,7% przychodów, a wyemitowane przez jst papiery wartościowe 7,3%. Przychody z zaciągniętych kredytów i pożyczek zapewniały aż 82,6% przychodów województw samorządowych, a tylko 49,2% przychodów miast na prawach powiatu, które w większym zakresie niż jst pozostałych stopni samorządu korzystały z możliwości wyemitowania papierów wartościowych (18,5% przychodów).

Kwota zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek wraz z wartością wyemitowanych papierów wartościowych sięgała 4 966 002 tys. zł i o 2 195 612 tys. zł przewyższała sumę deficytów wszystkich jst, co oznacza, że niemal w połowie służyła sfinansowaniu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W 2002 r. nadwyżka zaciągniętych zobowiązań z wymienionych tytułów przewyższała sumę deficytów jst tylko o 35%. Zaciągnięte w 2003 r. kredyty, pożyczki i wyemitowane papiery wartościowe w 40,4% pokrywały zrealizowane przez jst w tym roku wydatki inwestycyjne. W miastach na prawach powiatu z źródeł zewnętrznych sfinansowano 58,6% wydatków inwestycyjnych, a w województwach zaledwie 17,5%. O stosunkowo dużej samowystarczalności jst w finansowaniu wydatków inwestycyjnych świadczy również fakt, że w 2003 r. zaledwie dwie gminy nie realizowały żadnych wydatków inwestycyjnych, jednocześnie 674 gminy, 8 miast na prawach powiatu, 71 powiatów i jedno województwo nie zaciągało żadnych kredytów i pożyczek. Można przypuszczać, że część jst realizowała inwestycje, finansując je z kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach wcześniejszych, jeśli jednak uwzględni się niski stosunek kwot uzyskanych z pożyczek, kredytów i obligacji do kwoty wydatków inwestycyjnych w kolejnych latach, to wniosek dotyczący wysokiego stopnia finansowania inwestycji z dochodów jst staje się niepodważalny. Nie oznacza to, że nie ma jst, które zaciągają kredyty i pożyczki znacznie wyższe od kwot przeznaczonych na inwestycje.

Rozchody jst w 2003 r. w 80,7% składały się ze spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek i w 4,4% - z wykupu wyemitowanych w poprzednich latach papierów wartościowych, 2,4% - z udzielonych przez jst pożyczek, a 11,5% - z utworzonych w bankach lokat. Największą część rozchodów stanowił wykup obligacji w miastach na prawach powiatu (7,7%). Środki pieniężne nie przeznaczone na spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji w gminach lokowane są przede wszystkim na rachunkach bankowych (18,8% rozchodów gmin), a w województwach i powiatach służą przede wszystkim udzielaniu pożyczek (odpowiednio 26,5% i 8,2% rozchodów).

Ze względów bezpieczeństwa finansowego łączna suma spłat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, kwot wykupu wyemitowanych papierów wartościowych oraz kwot wynikających z udzielonych poręczeń nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów. W 2003 r. relacja ta (nie uwzględniająca odsetek oraz kwot wynikających z udzielonych

poręczeń) przeciętnie dla wszystkich jst wyniosła 3,7%. Wyliczona dla gmin relacja była tylko nieco wyższa od przeciętnej dla wszystkich jst i sięgała 4,3%, jednak w 24 gminach kraju przekroczyła ustawową granicę 15%. Przypadki takie nie wystąpiły na pozostałych stopniach samorządu. W miastach na prawach powiatu, przy przeciętnej relacji spłat do dochodów równej 4,5%, najwyższy wskaźnik sięgał 13,9%, w powiatach przeciętna relacja wyniosła 2,0% a najwyższa - 10,8%, natomiast w województwach przeciętna relacja sięgała zaledwie 1,3%, a najwyższa - 4,8%. Jedynie na poziomie gmin wyznaczona ustawą 15% granica spłat kredytów i pożyczek wraz z wykupem wyemitowanych obligacji mogła stanowić przeszkodę w regulowaniu zaciągniętych w tej formie zobowiązań. Coraz częściej podkreśla się jednak, że ustawowy próg spłat, wynikający z art. 113 ustawy o finansach publicznych, w mniejszym stopniu służy zagwarantowaniu bezpieczeństwa finansowego jst, a bardziej odczuwany jest jako bariera racjonalnego działania, uniemożliwiająca wcześniejszą spłatę zaciągniętych zobowiązań. Może to rodzić dylematy w przypadku, gdy dług publiczny państwa przekroczyłby 55% w stosunku do PKB i koniecznych działań zmierzających do zmniejszenia długu jst nie dałoby się pogodzić z obniżoną do 12% barierą spłat.

Zobowiązania jst

Ustawową granicą, której respektowanie powinno również zapewnić bezpieczeństwo finansowe jst jest 60% relacja wliczonych do państwowego długu publicznego zobowiązań do zrealizowanych przez jst dochodów. Rzeczywista granica bezpiecznego zadłużenia jst jest zróżnicowana dla poszczególnych stopni samorządu i zależy od realnych możliwości spłaty. Większe możliwości mają jednostki posiadające znaczne nadwyżki dochodów nad kwotą wydatków finansujących obligatoryjne - najczęściej bieżące zadania. O możliwościach spłaty długu świadczy więc wyższy udział dochodów własnych oraz wysoki udział wydatków inwestycyjnych, jeśli nie są one finansowane z dotacji celowych. Największe możliwości w tym zakresie mają gminy, osiągające 47,3% dochodów budżetowych w formie dochodów własnych i przeznaczające 16,9% swoich wydatków na cele inwestycyjne, przy czym tylko 8,6% kwoty przeznaczonej na inwestycje pochodzi z dotacji. Miasta na prawach powiatów, w których 52,7% dochodów - to dochody własne, a w wydatkach 12,0% - to wydatki inwestycyjne, w niewielkim stopniu sfinansowane z dotacji, również posiadają duże realne możliwości zaciągania i spłaty kredytów i pożyczek. Do 2003 r. znacznie niżej należało oceniać możliwości województw, które ze źródeł zaliczanych do dochodów własnych uzyskiwały tylko 15,9% dochodów i chociaż na cele inwestycyjne przeznaczały 32,8% wydatków, jednak w 76,5% wydatki te sfinansowały z uzyskiwanych dotacji celowych. Jeszcze mniejsze możliwości mają powiaty. Tylko 11,3% dochodów uzyskują z dochodów własnych i są w stanie przeznaczyć na inwestycje jedynie 8,8% wydatków, co świadczy o niewielkiej swobodzie w gospodarowaniu środkami finansowymi.

Przy przeciętnym wskaźniku zadłużenia jst w 2003 r. równym 21,8%, widoczne było duże zróżnicowanie sytuacji poszczególnych jednostek. Spośród 2 413 gmin w 66,8% jednostek wskaźnik zadłużenia nie przekraczał 20% osiągniętych dochodów, jednocześnie jednak w 17 jednostkach z tej grupy przekroczony został wskaźnik 60%. W stosunku do 2002 r. liczba ta zmniejszyła się o 4 jednostki. Największy stopień zadłużenia utrzymywał się wśród miast na prawach powiatu. Wskaźnik zadłużenia nie przekraczający 20%

w stosunku do dochodów wystąpił w 37,4% tych jednostek, a przekraczający 40% w relacji do dochodów obciążał 17,2% jednostek. Niski - do 20% wskaźnik zadłużenia utrzymywał się w zdecydowanej większości powiatów, jednak w 2002 r. był jeszcze powszechniejszy - występował w 91,1% powiatów, natomiast w 2003 r. obniżył się do 82,5% powiatów. W miejsce 4 w 2002 r., w 2003 r. pojawiło się 10 powiatów, których wskaźnik zadłużenia przekroczył 40% w relacji do dochodów, w tym jeden powiat, którego wskaźnik wyższy był od ustawowych 60%. W górę przesunęła się również granica zadłużenia województw. W 2002 r. najwyższy wskaźnik zadłużenia województwa nie przekraczał 30%, a w 2003 r. - 40% w relacji do dochodów.

Jednostki samorządu terytorialnego według wysokości wskaźnika zadłużenia w 2003 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60% i powyżej
liczba gmin	990	622	378	229	118	59	17
% gmin	41,0	25,8	15,7	9,5	4,9	2,4	0,9
m. st. Warszawa	0	0	0	1	0	0	0
liczba miast na prawach powiatu	7	17	21	8	6	5	0
% miast na prawach powiatu	10,9	26,5	32,8	12,5	9,4	7,8	0,0
liczba powiatów	185	74	35	10	8	1	1
% powiatów	58,9	23,6	11,1	3,2	2,5	0,3	0,3
liczba województw samorządowych	6	5	4	1	0	0	0
% województw samorządowych	37,5	31,3	25,0	6,3	0,0	0,0	0,0

Przekroczenie ustawowej granicy zadłużenia stanowi naruszenie prawa, nie musi jednak oznaczać przekroczenia rzeczywistych granic bezpiecznego zadłużenia, jeśli spłata zaciągniętych kredytów i pożyczek rozłożona jest na dłuższy okres, a zrealizowane w oparciu o nie inwestycje prowadzą do aktywizacji gospodarczej terenu i przyczynią się do wzrostu dochodów jst. Doświadczenia wskazują, że zadłużenie takie może zostać zredukowane bez pomocy zewnętrznej, równocześnie inne doświadczenia wskazują, że jst dalekie od granic ustawowego zadłużenia, przy nieracjonalnej gospodarce, nie uwzględniającej rzeczywistych możliwości, odczuwają trudności związane z brakiem płynności finansowej. Bezpieczeństwo finansowe jst niewątpliwie zwiększyłoby się w wyniku przestrzegania zasady, zgodnie z którą źródła zasilania zewnętrznego byłyby wykorzystywane jedynie dla realizacji zadań inwestycyjnych, natomiast zadania bieżące byłyby finansowane z uzyskiwanych w każdym roku dochodów.

Podmiotowa struktura wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Zobowiązania krajowe ogółem	z tego wobec:						Zobowiązania zagraniczne
		sektora finansów publicznych	sektora rządowego	sektora samorządowego	sektora ubezpieczeniowego	banków	pozostałych	
POLSKA, z tego:	95,7	20,1	9,6	9,7	0,8	65,0	10,6	4,3
- gminy	99,9	40,6	17,6	21,7	1,4	49,5	9,9	0,1
- m. st. Warszawa	96,3	9,7	9,2	0,3	0,2	85,8	0,9	3,7
- miasta na prawach powiatu	90,5	7,4	4,5	2,7	0,1	69,3	13,8	9,5
- powiaty	100,0	8,0	1,0	3,7	3,3	84,1	8,0	0,0
- województwa samorządowe	100,0	1,3	0,1	0,6	0,6	83,4	15,3	0,0

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania mają niemal w całości charakter krajowy. Jedynie 4,2% stanowią zobowiązania wobec podmiotów zagranicznych - rządów i agend sądowych (0,2%) oraz międzynarodowych instytucji finansowych (4%).

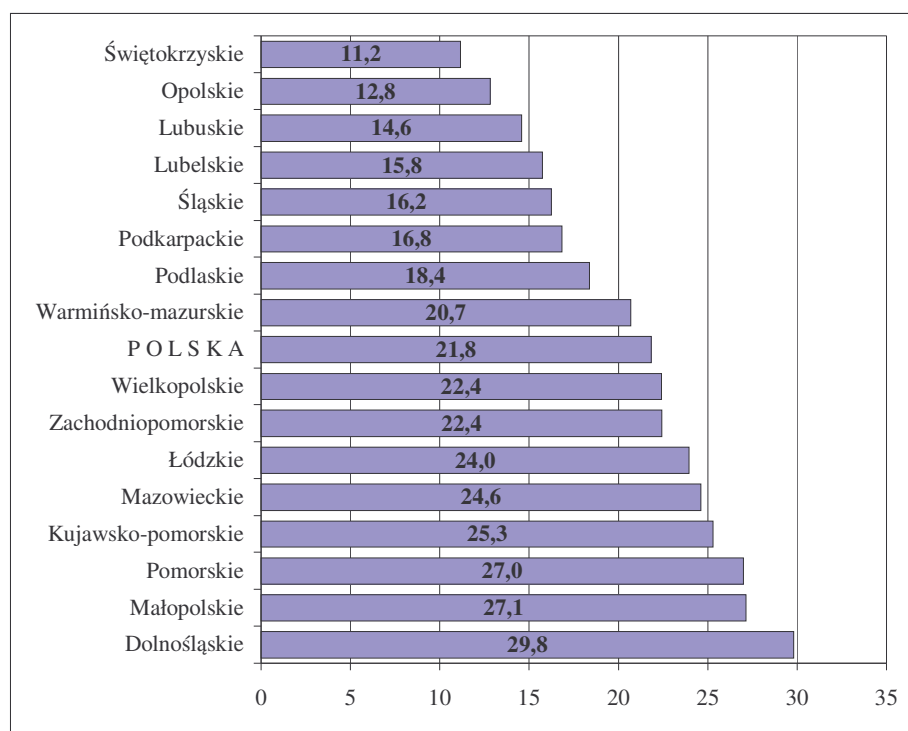
Głównymi wierzycielami krajowymi jst są banki. W przypadku gmin istotne jest również zadłużenie wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Taki układ zobowiązań nie zmienił się w stosunku do poprzedniego roku.

Przedmiotowa struktura wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki		Przyjęte depozyty	Wymagalne zobowiązania
		ogółem	długoterminowe		
Polska, z tego:	16,3	79,8	72,5	0,1	3,8
- gminy	10,0	84,7	77,6	0,2	5,0
- m. st. Warszawa	1,2	97,7	95,6	0,3	0,8
- miasta na prawach powiatu	25,3	71,4	62,4	0,0	3,3
- powiaty	19,6	75,5	68,2	0,2	4,7
- województwa samorządowe	19,4	77,6	72,6	0,0	3,0

Przedmiotowa struktura zaliczanych do długu publicznego zobowiązań jst stanowi odbicie corocznie realizowanych przychodów. Dominują w niej kredyty i pożyczki - najdogodniejsze dla jst zewnętrzne źródło zasilania. Nie zmienia się atrakcyjność emisji papierów wartościowych. W 2002 r. zobowiązania z tego tytułu stanowiły 15,5% długu jst, z tego nieco ponad 22% - w miastach na prawach powiatu i w powiatach i aż 28,8% - w województwach.

Zobowiązania jst w relacji do dochodów ogółem w 2003 r. (w %)



Przyjęte i wykorzystane dla sfinansowania wydatków budżetowych depozyty stanowiły i stanowią niewielki margines zadłużenia. Wyraźnie nie zmienia się też udział wymagalnych zobowiązań. W stosunku do 2002 r. nieznacznie zmniejszył się ich udział w jednostkach wszystkich stopni samorządu, czyli zatory płatnicze nie są zjawiskiem niepokojącym w skali masowej mimo incydentalnych przypadków. Kwota wymagalnych zobowiązań jst, w 2003 r. równa 648 390 tys. zł stanowiła 91,0% wielkości tych zobowiązań z roku poprzedniego.

Nie zrealizowane do końca 2003 r. należności jst stanowiły kwotę 7 031 685 tys. zł i były o 7,2% wyższe niż w 2002 r. Należności od sektora finansów publicznych stanowią 8,3% ogólnej kwoty należności, pozostała część - to należności od sektora prywatnego.

Wskaźniki charakteryzujące wykonanie budżetów w 2003 r. świadczą o dosyć stabilnej sytuacji finansowej większości jst. Z charakterystyki tej wyłania się znaczny wzrost dochodów województw samorządowych. Pozytywne, jednak już znacznie mniej dynamiczne zmiany związane były z pewnym wyrównywaniem poziomu dochodów jst poszczególnych województw, co wiązało się z powolnymi przesunięciami w niezmiennym dotąd rankingu województw. Jednocześnie utrzymywały się wiele mniej pozytywnych zjawisk. Stopniowo pogłębiał się stan zadłużenia jst, coraz większa część zaciąganych kredytów i pożyczek służyła spłacie wcześniej zaciągniętych zobowiązań i spowolniony został proces spłat tych zadłużeń. Obniżył się też udział wydatków przeznaczonych na cele inwestycyjne. Tempo nasilania się tych zjawisk nie budzi zaniepokojenia, trudno jednak nie podkreślić, że obniżający się udział wydatków inwestycyjnych następował w sytuacji, gdy jst mogły i coraz szerzej korzystały z bezzwrotnej pomocy z funduszy przedakcesyjnych. W tych warunkach należałoby oczekiwać wyraźnego ożywienia działalności inwestycyjnej. Obserwacje wskazują, że wiele jst rezygnowało z powszechnie dotąd realizowanych drobnych inwestycji, by oszczędzone w ten sposób środki skoncentrować na realizacji poważniejszych projektów, które w przyszłości będą realizowane przy udziale środków pomocowych. Dane dotyczące zobowiązań jst prezentuje **tabela 2.1.2.**

Coraz bardziej realne zagrożenie dla finansów jst stanowi zadłużenie utworzonych lub nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną (samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji kultury, funduszy celowych i pozostałych). Ze względu na sygnalizowany powszechnie zły stan finansów tych jednostek oraz na ciążyący na jst obowiązek sfinansowania ich zobowiązań w przypadku ich likwidacji lub przekształcenia, trudno nie wspomnieć o skutkach takiej ewentualności. Przejęcie zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (ich zobowiązania stanowią 97,5% zobowiązań wymienionej grupy podmiotów) podniosłoby relację do dochodów zadłużenia wszystkich jst z 21,8% do 26,8%. Obciążenie gmin podniosłoby się nieznacznie z 18,4% do 18,6%, natomiast w powiatach wskaźnik zadłużenia zwiększyłby się z 11,0% do 27,9% a w województwach z 14,1% do 56,2%. Jeśli uwzględni się nierównomierne rozłożenie zadłużenia jednostek utworzonych lub nadzorowanych przez poszczególne powiaty i województwa, okaże się, że w wielu tych jednostkach potencjalny wskaźnik zadłużenia znacznie przekracza ustawową - 60% granicę. Podkreślić przy tym należy, że 91% zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej stanowią zobowiązania wymagalne.

2.1.6. Podsumowanie

1. *Formalnie sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. okazała się gorsza od sytuacji budżetu państwa. Przy 6% wzroście dochodów budżetu państwa zrealizowane dochody jst realnie zmniejszyły się w stosunku do roku 2002 o 1,9%, a relacja dochodów jst do dochodów budżetu państwa obniżyła się z 55,8% w 2002 r. do 52,0% w 2003 r. Na ogólnych wskaźnikach dla wszystkich jst zaważył spadek dochodów miast na prawach powiatu (5,0%) i znacznie silniejszy - ponad 10% realny spadek dochodów powiatów. W praktyce spadek ten wynikał ze zmniejszenia zakresu realizowanych przez jst zadań. W warunkach porównywalnych¹⁰ łączne dochody jst nie obniżyły się, a wzrosły o 2,2% w wyrażeniu realnym.*
2. *Podobnie jak rok wcześniej, wydatki jst wykazywały dynamikę niższą od dynamiki dochodów (odpowiednio 96,5% i 98,1% w wyrażeniu realnym). Przy spadku dochodów, jst coraz dotkliwiej odczuwały ciężar narastającego zadłużenia, dążyły więc do wyhamowania tempa wzrostu długu. Rozmiary tego długu zwiększały się wolniej niż we wcześniejszych okresach (w 2001 r. wzrosły o 31,0%, w 2002 r. o 25,1% i w 2003 r. o 12,5%).*
3. *Spadek łącznej kwoty dochodów jst w 2003 r. wynikał przede wszystkim z ograniczenia rozmiarów dotacji celowych, których wskaźnik dynamiki w stosunku do 2002 r. wyniósł 77,1%. Spowodowało to zmianę struktury dochodów, polegającą na zmniejszeniu udziału dochodów otrzymywanych w formie transferów z budżetu państwa. Wyjątkiem było zwiększenie o 13,8% rozmiarów dotacji przekazywanych z budżetu państwa województwom samorządowym, głównie w ramach wydatków niewygasających z końcem 2002 r.*
4. *Terytorialne zróżnicowanie poziomu dochodów jst ma charakter trwały i jest odbiciem poziomu rozwoju gospodarczego województw. Zjawiskiem nowym jest stopniowe zmniejszanie się skali tego zróżnicowania. W 2003 r. poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieścił się w granicach od 93% średniej krajowej w jst województwa lubelskiego do 112% średniej krajowej w jst województwa mazowieckiego, podczas gdy w 2002 r. granica ta była szersza (od 91% do 122%). W pozostałych województwach nastąpiły pewne przesunięcia pozycji - najwidoczniejsze w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego, którego jst w 2002 r. osiągały dochody w wysokości 98% średniej krajowej, a w 2003 r. - 104%. Składnikami najsilniej wpływającymi na zróżnicowanie dochodów były dochody własne, mieszczące się w granicach od 67% średniej krajowej w jst województwa lubelskiego do 139% w jst województwa mazowieckiego.*
5. *Spadkiem ogólnej kwoty wydatków jst najsilniej dotknięte zostały wydatki majątkowe (o 7,1%). Pogłębiło to spadek udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków jst z 19,0% w 1999 r., 16,3% w 2002 r. do 15,5% w 2003 r. Spadek ten nie obejmował powiatów które charakteryzują się przeciętnie bardzo niskim, jednak systematycznie rosnącym udziałem*

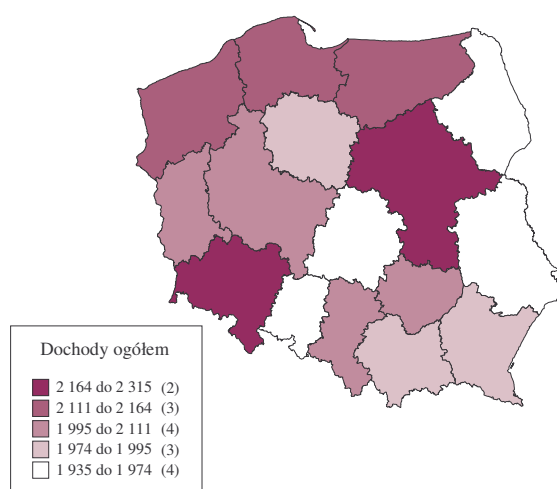
¹⁰ Z zadań realizowanych przez powiaty i miasta na prawach powiatu w 2003 r. wyłączone zostało finansowanie powiatowych komend Policji i inspekcji weterynaryjnej. W celu zapewnienia porównywalności dochodów zrealizowanych przez jst w 2003 r., pomniejszono dochody uzyskane przez powiaty i miasta na prawach powiatu w 2002 r. o otrzymywane z budżetu państwa dotacje na realizację zredukowanych w następnym roku zadań związanych z finansowaniem powiatowych Komend Policji. W zestawieniu z tak ustaloną bazą, dochody na realizację pozostałych zadań powiatów w 2003 r. realnie wzrosły o 3,8%, miast na prawach powiatu o 1,8% a łącznie wszystkich jst - o 2,2%.

wydatków majątkowych (od 6,5% w 1999 r. do 8,8% w 2003 r.) oraz województw o najwyższym, jednak niezbyt stabilnym udziale tych wydatków (31,6% w 1999 r., 29,1% w 2002 r. i 33,3% w 2003 r.).

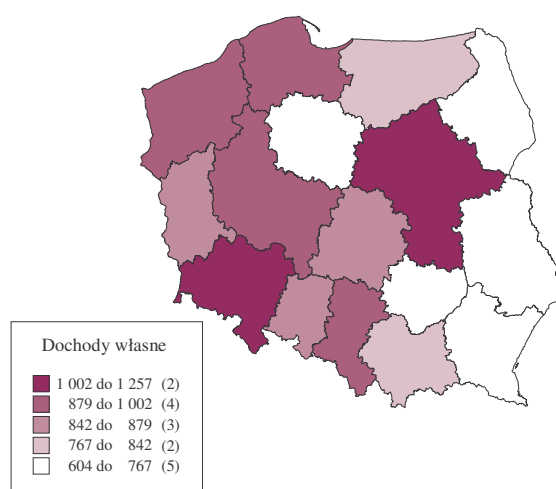
6. *Działowa struktura wydatków poszczególnych stopni samorządu odzwierciedlała różnice w zakresie realizowanych przez nie zadań. Najbardziej widoczna zmiana, jaka miała miejsce w 2003 r. dotyczyła powiatów i polegała na znacznym spadku w ich wydatkach udziału wydatków na bezpieczeństwo publiczne. Zmiana ta była skutkiem wyłączenia z budżetów powiatów zintegrowanych z administracją samorządową powiatowych komend Policji. Wpłynęło to na zmianę struktury łącznych wydatków wszystkich jst.*
7. *Rok 2003 deficytem zamknęło 59,3% jst (w 2002 r. - 54,8%), jednak łączna kwota deficytu jst obniżyła się w stosunku do 2002 r. o 31,4%. Przeciętnie na jednostkę samorządu terytorialnego realizującą „deficytowy” budżet w 2002 r. przypadało 2 624 tys. zł deficytu, a w 2003 r. - 1 663 tys. zł. Nie zmienił się w stosunku do wcześniejszych lat sposób finansowania deficytu – najpowszechniejszym zewnętrznym źródłem zasilania finansowego były kredyty i pożyczki (55,5% przychodów), jednak nieco obniżył się udział środków uzyskiwanych z emisji komunalnych papierów wartościowych (z 8,7% do 7,3%). Kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji niemal dwukrotnie wyższa była od sumy deficytów jst, czyli w znacznym stopniu wykorzystana była na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zrealizowane w 2003 r. spłaty tych zobowiązań przeciętnie stanowiły 3,7% w stosunku do planowanych dochodów, jednak w 24 gminach kraju przekroczono ustawową granicę 15%.*
8. *Wliczane do krajowego długu publicznego zobowiązania stanowiły 21,8% w stosunku do zrealizowanych przez jst dochodów. Relacja ta w porównaniu z latami ubiegłymi wzrosła na wszystkich poziomach samorządu - najsilniej w powiatach i województwach samorządowych. Z roku na rok maleje liczba jst, w których relacja długu do dochodów jest niska - nie przekracza 20%, nadal jednak w tej grupie mieści się 66,8% gmin, 37,4% miast na prawach powiatu, 82,5% powiatów oraz 68,8% województw samorządowych. Jednocześnie w 17 gminach i w jednym powiecie przekroczona została ustawowa granica zadłużenia. Uwzględnienie zadłużenia utworzonych lub nadzorowanych przez jst samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podniosłoby ich wskaźnik zadłużenia do 26,8% w stosunku do zrealizowanych dochodów. Obciążenie długiem budżetów gmin zwiększyłoby się nieznacznie, natomiast wskaźnik zadłużenia powiatów uległby podwyższeniu z 11,0% do 27,9%, a województw samorządowych - z 14,1% do 56,2%. Znacznemu zwiększeniu uległaby również liczba jst, w których przekroczona została 60% granica zadłużenia.*

Rysunek 2.1.1. **Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)**

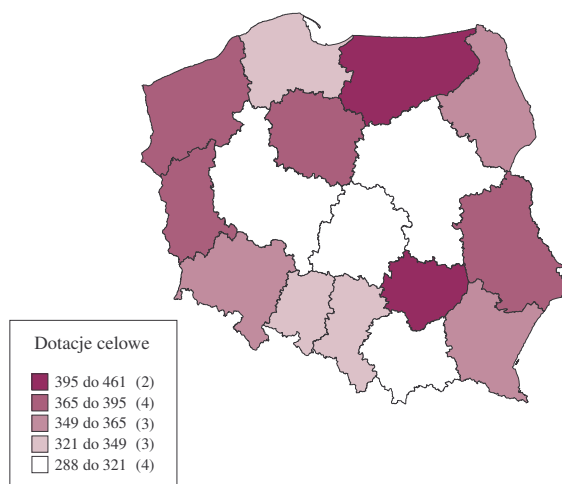
Dochody ogółem



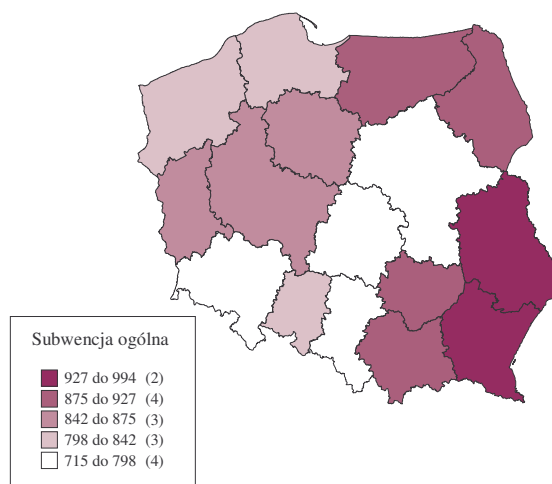
Dochody własne



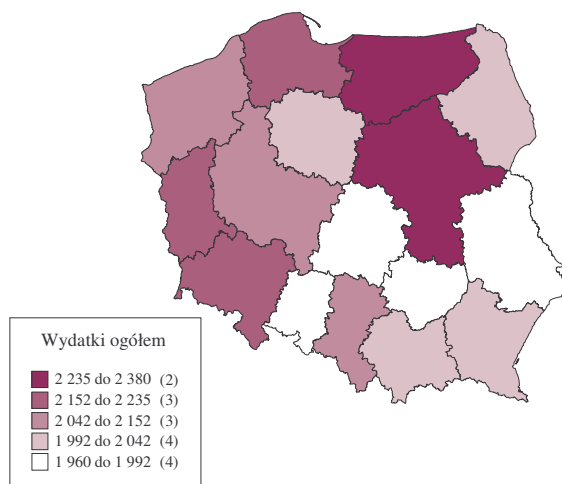
Dotacje celowe



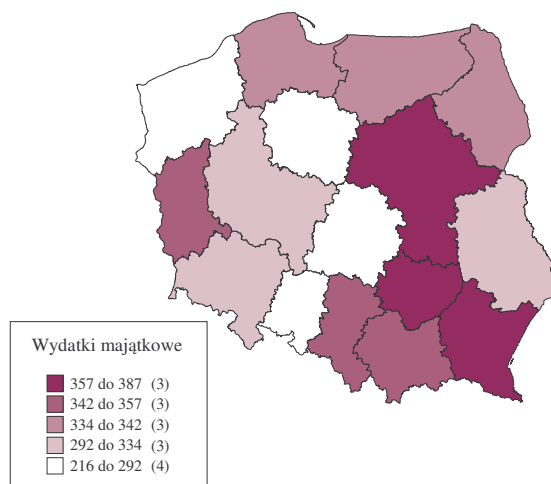
Subwencja ogólna



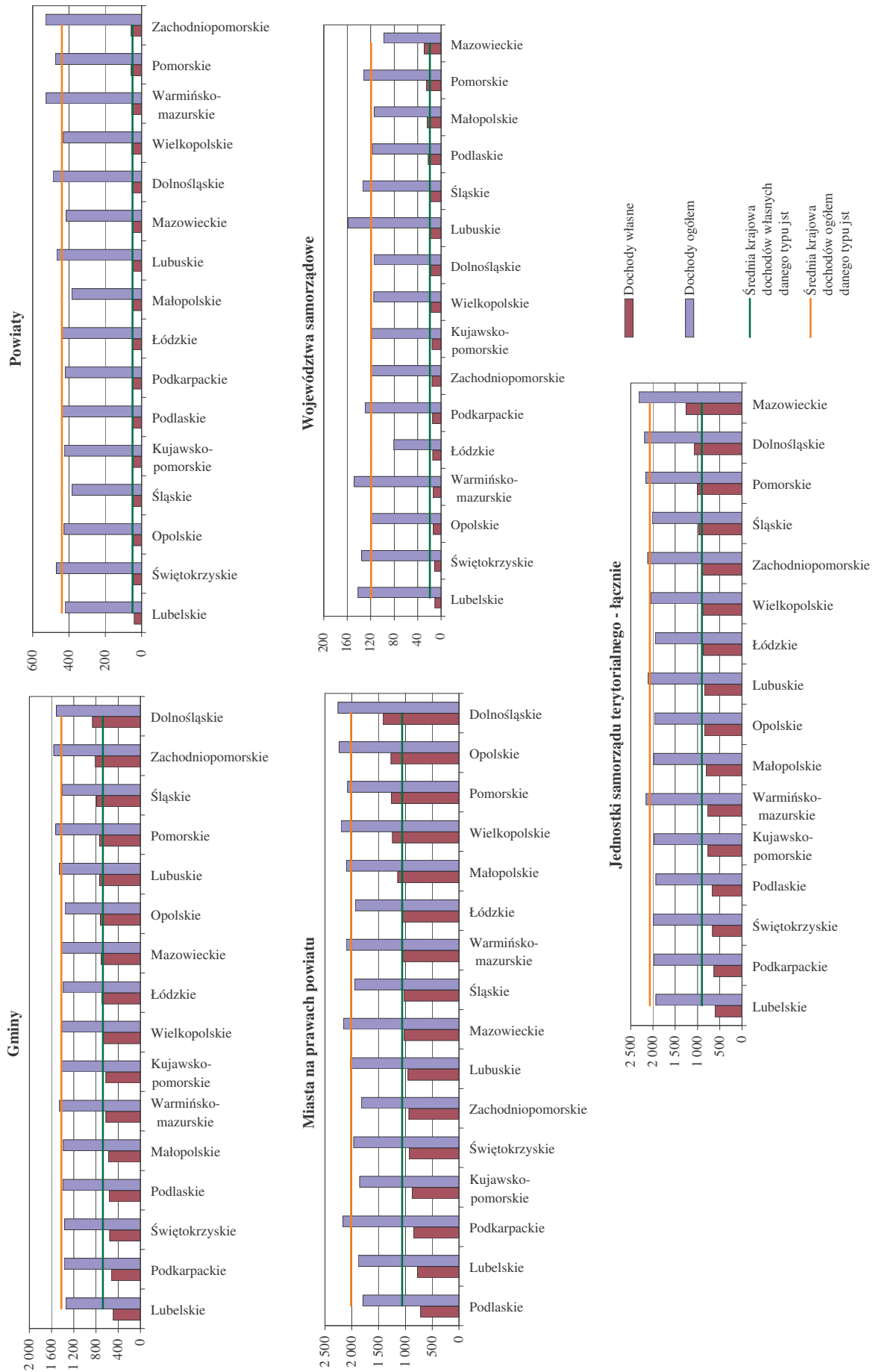
Wydatki ogółem



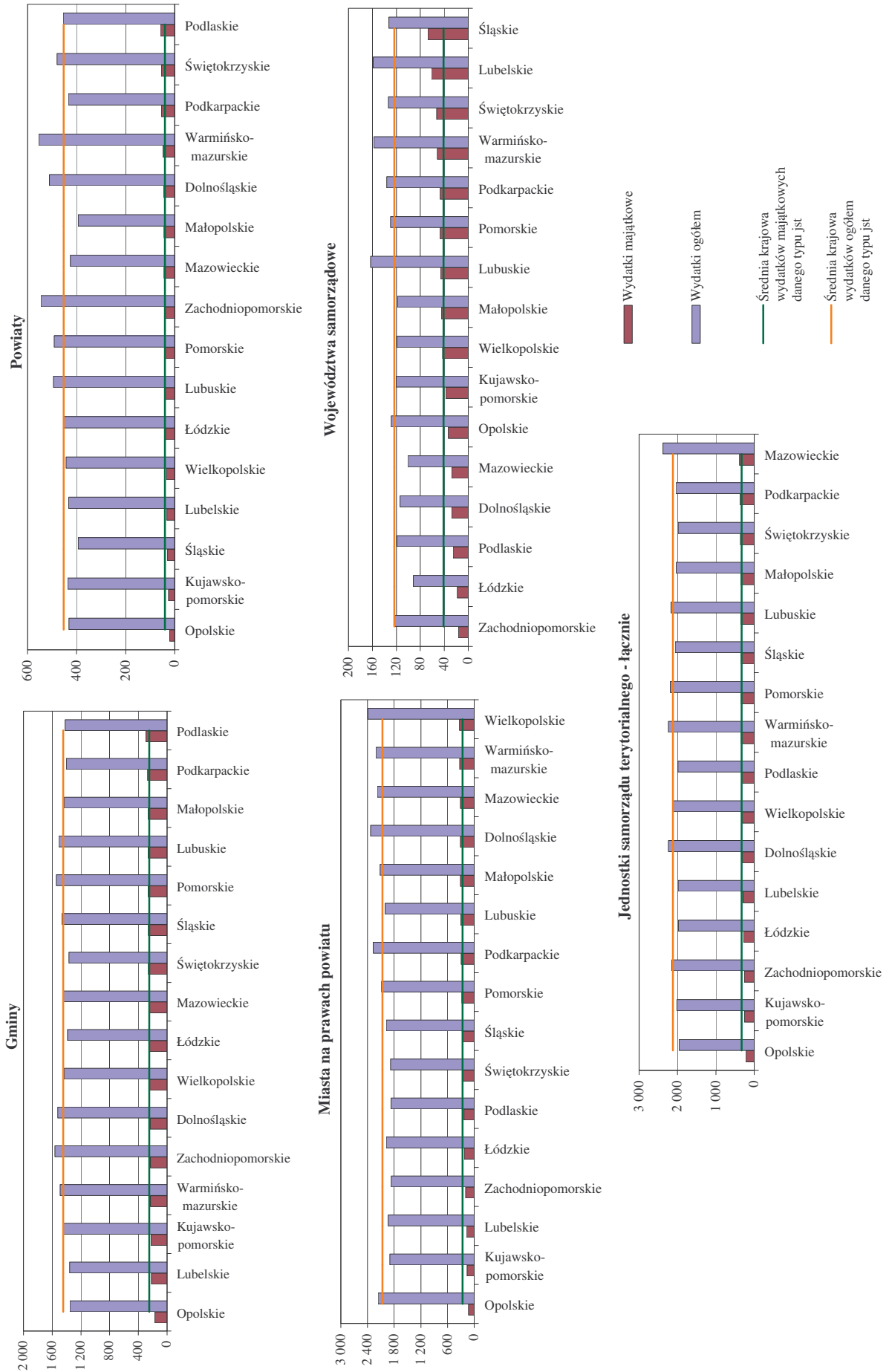
Wydatki majątkowe



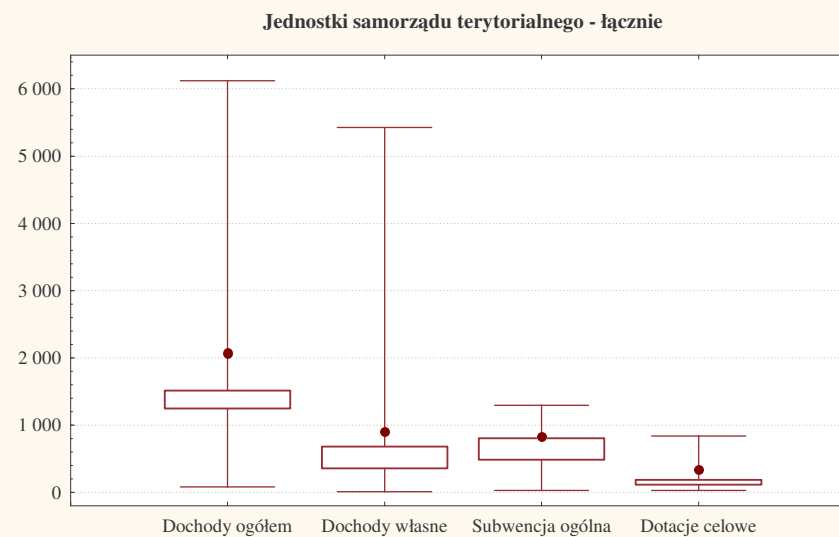
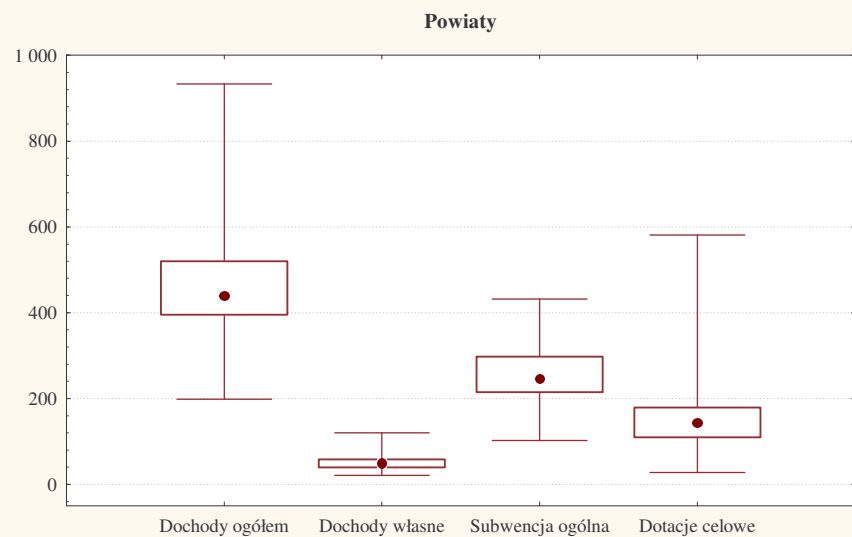
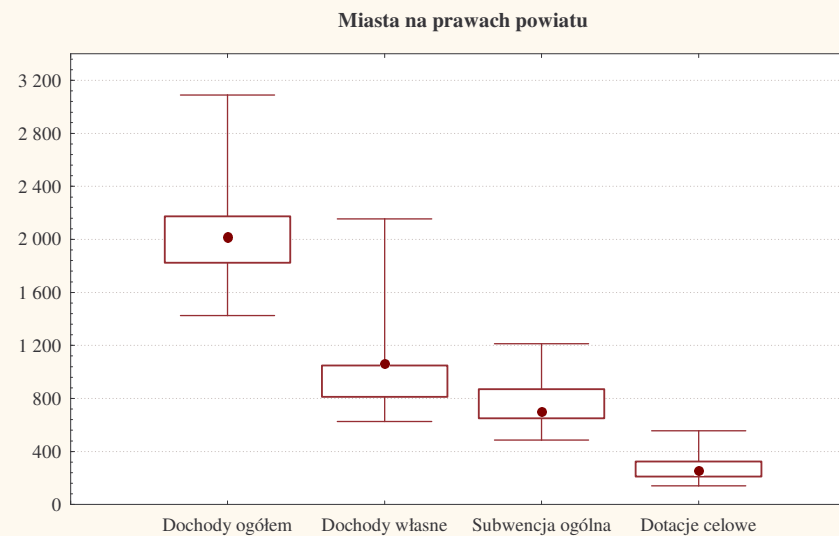
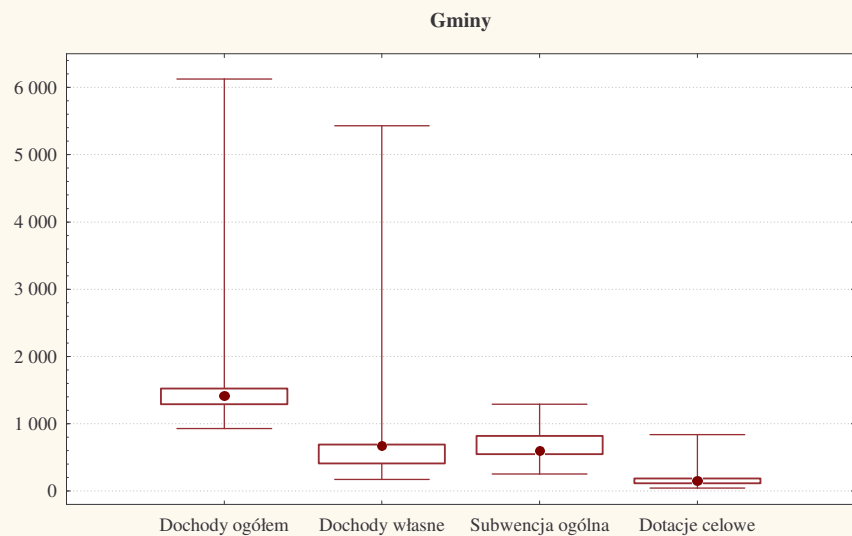
Rysunek 2.1.1.2. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)



Rysunek 2.1.3. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

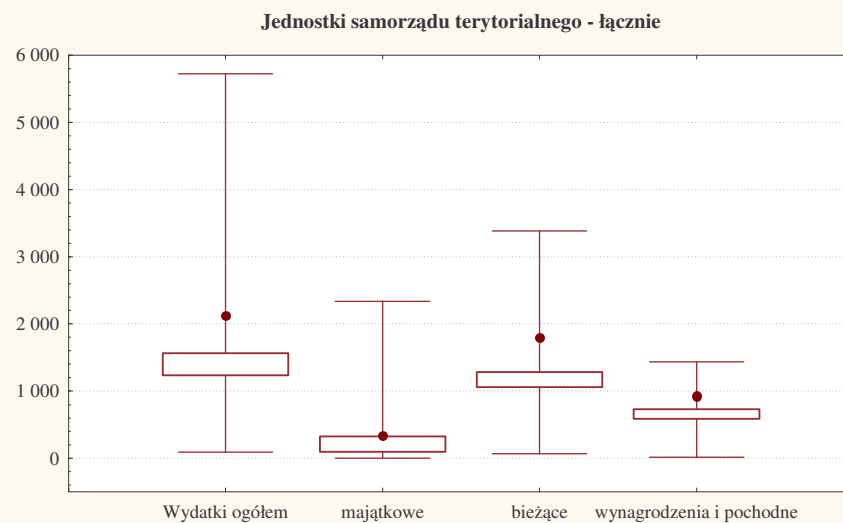
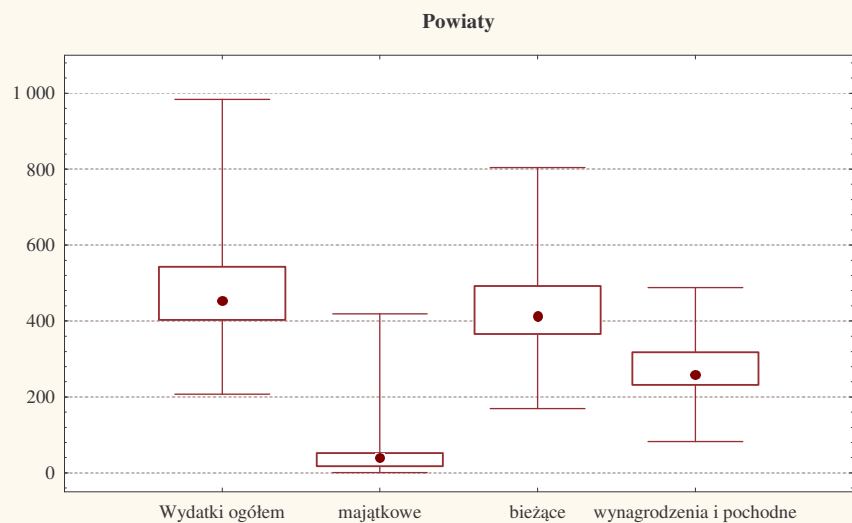
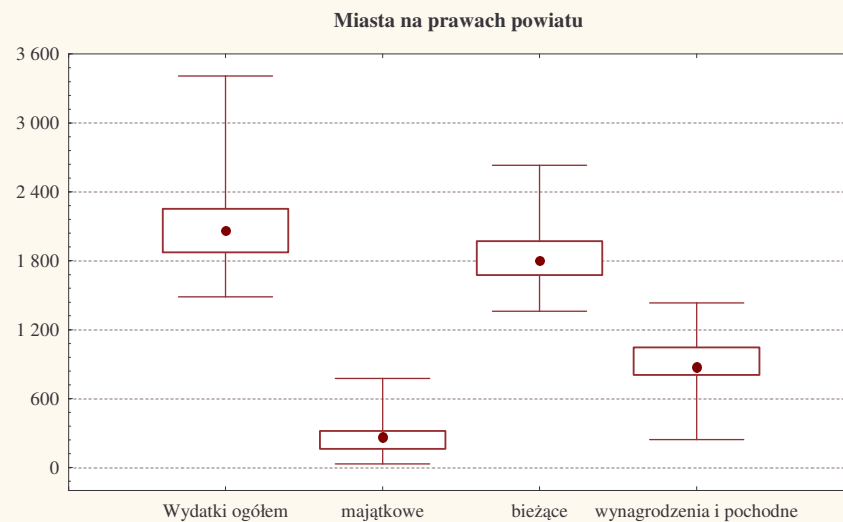
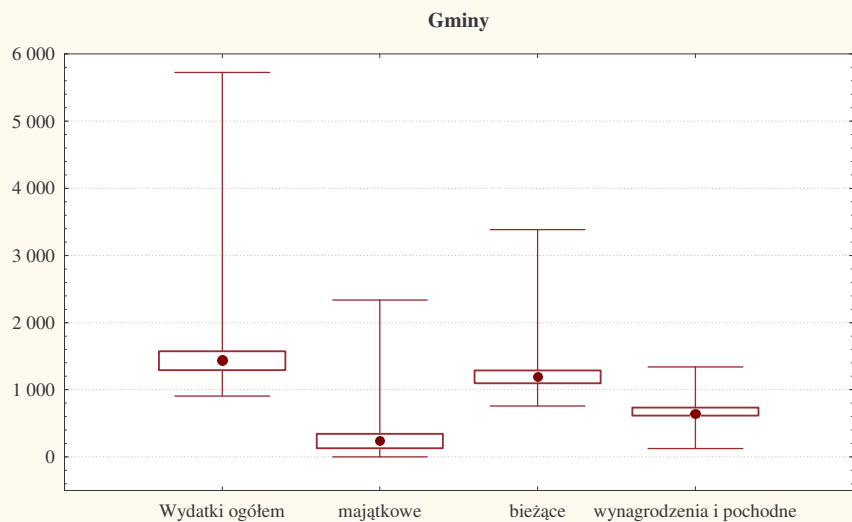


Rysunek 2.1.4. Zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)
 (dane nie prezentują gmin Kleszczów i Krynica Morska)



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

Rysunek 2.1.5. Zróżnicowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)
 (dane nie prezentują gmin Kleszczów i Krynica Morska)



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

Tabela 2.1.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001 - 2003 (w mln zł)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2003		Wskaźnik dynamiki w %		
		2001	2002	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Budżet państwa								
1.	Dochody	140 527	143 538	155 698	152 111	102,1	106,0	97,7
2.	Wydatki	172 885	182 950	194 432	189 154	105,8	103,4	97,3
II. Zbiorczy budżet jst								
1.	Dochody	79 595	80 034	80 618	79 140	100,6	98,9	98,2
2.	Wydatki	82 734	83 182	85 566	80 954	100,5	97,3	94,6
3.	Dochody jst do dochodów budżetu państwa (w %)	56,6	55,8	51,8	52,0	x	x	x
4.	Wydatki jst do wydatków budżetu państwa (w %)	47,9	45,5	44,0	42,8	x	x	x
III. Budżet gmin								
1.	Dochody	32 162	34 546	36 650	36 046	107,4	104,3	98,4
2.	Wydatki	32 916	34 951	38 877	36 595	106,2	104,7	94,1
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	40,4	43,2	45,5	45,5	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	39,8	42,0	45,4	45,2	x	x	x
IV. Budżet miasta st. Warszawy								
1.	Dochody	5 684	5 477	5 046	4 861	96,4	88,8	96,3
2.	Wydatki	6 218	6 338	5 717	5 101	101,9	80,5	89,2
3.	Dochody miasta st. Warszawy do dochodów jst (w %)	7,1	6,8	6,3	6,1	x	x	x
4.	Wydatki miasta st. Warszawy do wydatków jst (w %)	7,5	7,9	7,1	6,4	x	x	x
V. Budżety miast na prawach powiatu								
1.	Dochody	23 667	23 540	22 891	22 555	99,5	95,8	98,5
2.	Wydatki	25 137	24 899	24 189	23 095	99,1	92,8	95,5
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	29,7	29,4	28,4	28,5	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	30,4	29,9	28,3	28,5	x	x	x
VI. Budżety powiatów								
1.	Dochody	13 482	12 253	11 205	11 112	90,9	90,7	99,2
2.	Wydatki	13 726	12 652	11 715	11 450	92,2	90,5	97,7
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	16,9	15,3	13,9	14,0	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	16,6	15,2	13,7	14,1	x	x	x
VII. Budżety samorządów województwa								
1.	Dochody	4 600	4 218	4 826	4 566	91,7	108,3	94,6
2.	Wydatki	4 737	4 340	5 067	4 713	91,6	108,6	93,0
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	5,8	5,3	6,0	5,8	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	5,7	5,2	5,9	5,8	x	x	x

Tabela 2.1.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2003 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	P O L S K A w tym:	80 617 546	79 140 450	85 565 587	80 954 358	-4 948 040	-1 813 908	17 276 843	21,8
2	gminy	36 649 653	36 046 322	38 877 269	36 595 278	-2 227 616	-548 956	6 617 791	18,4
3	m. st. Warszawa	5 046 321	4 861 269	5 716 702	5 101 439	-670 381	-240 169	1 809 681	37,2
4	miasta na prawach powiatu	22 890 735	22 555 487	24 189 078	23 095 163	-1 298 343	-539 676	6 981 627	31,0
5	powiaty	11 204 815	11 111 621	11 715 165	11 449 737	-510 349	-338 116	1 225 226	11,0
6	województwo samorządowe	4 826 022	4 565 750	5 067 374	4 712 741	-241 352	-146 991	642 518	14,1
7	Dolnośląskie w tym:	6 518 012	6 355 852	6 862 824	6 482 860	-344 813	-127 008	1 894 292	29,8
8	gminy	3 232 773	3 131 276	3 403 918	3 151 797	-171 145	-20 521	782 775	25,0
9	miasta na prawach powiatu	1 917 587	1 883 548	2 013 911	1 944 914	-96 324	-61 365	929 343	49,3
10	powiaty	1 021 634	1 008 427	1 100 352	1 056 035	-78 718	-47 608	156 116	15,5
11	województwo samorządowe	346 017	332 601	344 643	330 114	1 374	2 486	26 058	7,8
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	4 112 982	4 083 776	4 350 945	4 163 659	-237 963	-79 883	1 032 920	25,3
13	gminy	1 820 542	1 811 451	1 929 911	1 837 043	-109 369	-25 593	312 782	17,3
14	miasta na prawach powiatu	1 499 835	1 486 919	1 603 009	1 525 204	-103 173	-38 284	641 770	43,2
15	powiaty	541 832	540 325	561 402	552 578	-19 570	-12 253	35 056	6,5
16	województwo samorządowe	250 772	245 080	256 623	248 833	-5 851	-3 753	43 312	17,7
17	Lubelskie w tym:	4 330 380	4 244 894	4 583 607	4 356 870	-253 227	-111 977	668 611	15,8
18	gminy	2 243 372	2 202 826	2 360 408	2 231 370	-117 036	-28 544	282 681	12,8
19	miasta na prawach powiatu	1 056 642	1 037 687	1 121 983	1 067 609	-65 341	-29 922	269 624	26,0
20	powiaty	697 388	693 525	719 574	709 367	-22 185	-15 842	37 394	5,4
21	województwo samorządowe	332 977	310 856	381 642	348 525	-48 665	-37 668	78 911	25,4

ciąg dalszy tabeli 2.1.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2003 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
22	Lubuskie w tym:	2 155 329	2 127 528	2 283 360	2 186 597	-128 031	-59 069	310 093	14,6
23	gminy	1 146 387	1 116 824	1 222 661	1 155 044	-76 273	-38 221	160 796	14,4
24	miasta na prawach powiatu	489 551	494 006	504 024	489 065	-14 473	4 940	69 902	14,1
25	powiaty	358 798	357 031	387 609	378 100	-28 811	-21 069	66 841	18,7
26	województwo samorządowe	160 592	159 668	169 066	164 387	-8 473	-4 720	12 554	7,9
26	Łódzkie w tym:	5 154 668	5 065 186	5 445 996	5 150 153	-291 328	-84 967	1 213 472	24,0
27	gminy	2 363 640	2 347 949	2 480 421	2 343 726	-116 780	4 222	429 692	18,3
28	miasta na prawach powiatu	1 824 837	1 763 601	1 934 280	1 801 783	-109 443	-38 182	628 550	35,6
29	powiaty	747 661	744 149	779 343	766 641	-31 682	-22 492	78 781	10,6
30	województwo samorządowe	218 530	209 487	251 953	238 002	-33 423	-28 515	76 449	36,5
31	Małopolskie w tym:	6 515 330	6 441 572	6 867 306	6 601 060	-351 976	-159 488	1 747 526	27,1
32	gminy	3 201 031	3 174 969	3 444 178	3 281 428	-243 147	-106 459	575 489	18,1
33	miasta na prawach powiatu	2 023 129	2 015 992	2 085 549	2 037 069	-62 420	-21 077	1 000 030	49,6
34	powiaty	886 101	879 887	915 530	899 790	-29 428	-19 904	78 558	8,9
35	województwo samorządowe	405 069	370 724	422 049	382 773	-16 981	-12 049	93 449	25,2
36	Mazowieckie w tym:	12 176 126	11 876 713	13 192 824	12 205 835	-1 016 698	-329 122	2 921 640	24,6
37	gminy	4 313 467	4 232 564	4 554 572	4 268 520	-241 105	-35 956	703 082	16,6
38	m. st. Warszawa	5 046 321	4 861 269	5 716 702	5 101 439	-670 381	-240 169	1 809 681	37,2
39	miasta na prawach powiatu	1 065 924	1 051 055	1 091 499	1 061 220	-25 575	-10 164	232 831	22,2
40	powiaty	1 243 100	1 229 785	1 290 463	1 257 462	-47 363	-27 677	148 342	12,1
41	województwo samorządowe	507 314	502 039	539 588	517 195	-32 275	-15 156	27 704	5,5
42	Opolskie w tym:	2 096 989	2 075 249	2 217 675	2 074 186	-120 686	1 064	266 105	12,8
43	gminy	1 274 180	1 262 526	1 365 565	1 259 293	-91 384	3 233	214 549	17,0
44	miasta na prawach powiatu	296 283	288 819	302 276	278 569	-5 992	10 250	14 415	5,0
45	powiaty	399 720	397 807	410 844	400 331	-11 124	-2 524	20 869	5,2
46	województwo samorządowe	126 806	126 097	138 991	135 993	-12 185	-9 896	16 272	12,9
47	Podkarpackie w tym:	4 249 704	4 155 294	4 508 869	4 280 502	-259 165	-125 207	699 062	16,8
48	gminy	2 487 479	2 431 542	2 647 266	2 486 744	-159 787	-55 202	407 608	16,8
49	miasta na prawach powiatu	723 690	705 676	772 449	741 092	-48 760	-35 415	163 516	23,2
50	powiaty	755 000	746 233	788 977	766 943	-33 976	-20 711	100 577	13,5
51	województwo samorządowe	283 535	271 843	300 177	285 723	-16 642	-13 880	27 360	10,1
52	Podlaskie w tym:	2 365 406	2 338 103	2 500 352	2 403 217	-134 946	-65 114	429 792	18,4
53	gminy	1 107 465	1 093 178	1 165 552	1 110 595	-58 087	-17 417	159 837	14,6
54	miasta na prawach powiatu	760 862	761 035	813 569	793 344	-52 706	-32 309	204 443	26,9
55	powiaty	345 819	342 491	364 606	355 646	-18 787	-13 155	26 531	7,7
56	województwo samorządowe	151 260	141 399	156 625	143 632	-5 365	-2 233	38 981	27,6
57	Pomorskie w tym:	4 766 601	4 730 360	4 968 839	4 779 152	-202 238	-48 792	1 276 702	27,0
58	gminy	2 045 519	2 029 337	2 160 512	2 054 109	-114 993	-24 772	389 309	19,2
59	miasta na prawach powiatu	1 783 660	1 779 328	1 837 897	1 786 895	-54 237	-7 567	771 894	43,4
60	powiaty	638 114	632 302	668 889	654 106	-30 775	-21 804	83 810	13,3
61	w 2003 r. (w tys. zł)	299 308	289 393	301 541	284 042	-2 233	5 351	31 688	10,9
62	Śląskie w tym:	9 801 544	9 514 684	10 557 818	9 726 848	-756 273	-212 164	1 544 546	16,2
63	gminy	2 812 891	2 750 032	3 140 613	2 863 851	-327 722	-113 819	476 429	17,3
64	miasta na prawach powiatu	5 479 408	5 383 721	5 864 616	5 467 843	-385 209	-84 122	964 166	17,9
65	powiaty	757 499	749 721	789 847	769 577	-32 349	-19 857	74 918	10,0
66	województwo samorządowe	751 747	631 210	762 741	625 577	-10 994	5 634	29 033	4,6
67	Świętokrzyskie w tym:	2 603 207	2 580 547	2 693 613	2 568 151	-90 406	12 396	287 826	11,2
68	gminy	1 497 772	1 481 673	1 561 396	1 478 259	-63 624	3 414	214 698	14,5
69	miasta na prawach powiatu	408 478	414 696	418 239	397 697	-9 761	16 999	27 163	6,6
70	powiaty	511 930	508 754	527 738	519 592	-15 808	-10 838	31 263	6,1
71	województwo samorządowe	185 027	175 424	186 240	172 603	-1 213	2 821	14 701	8,4
72	Warmińsko-mazurskie w tym:	3 158 532	3 080 482	3 342 197	3 196 055	-183 665	-115 572	637 369	20,7
73	gminy	1 691 462	1 642 743	1 785 579	1 682 085	-94 116	-39 342	348 171	21,2
74	miasta na prawach powiatu	648 655	632 108	679 182	663 134	-30 527	-31 026	134 106	21,2
75	powiaty	600 475	594 008	641 857	625 734	-41 382	-31 726	118 383	19,9
76	województwo samorządowe	217 940	211 624	235 580	225 102	-17 640	-13 478	36 710	17,3
77	Wielkopolskie w tym:	6 994 944	6 873 872	7 381 389	7 128 111	-386 445	-254 239	1 540 427	22,4
78	gminy	3 621 240	3 571 428	3 780 816	3 622 027	-159 576	-50 598	754 764	21,1
79	miasta na prawach powiatu	1 891 721	1 828 783	2 049 384	1 986 246	-157 663	-157 463	618 873	33,8
80	powiaty	1 096 038	1 088 792	1 143 401	1 119 955	-47 363	-31 163	86 211	7,9
81	województwo samorządowe	385 945	384 868	407 788	399 884	-21 843	-15 016	80 579	20,9
82	Zachodniopomorskie w tym:	3 617 792	3 596 339	3 807 973	3 651 101	-190 181	-54 763	806 461	22,4
83	gminy	1 790 431	1 766 005	1 873 901	1 769 386	-83 470	-3 381	405 127	22,9
84	miasta na prawach powiatu	1 020 473	1 028 512	1 097 212	1 053 480	-76 739	-24 967	311 000	30,2
85	powiaty	603 705	598 385	624 734	617 878	-21 029	-19 494	81 575	13,6
86	województwo samorządowe	203 183	203 437	212 126	210 357	-8 943	-6 920	8 758	4,3

Tabela 2.1.3. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2003 r. (2002 r. = 100%)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym: udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A w tym:	98,9	98,1	102,8	100,1	106,8	77,1	97,3	96,5	98,2	92,9	92,8
2	gminy	104,3	103,5	106,6	103,2	106,7	88,0	104,7	103,9	105,1	102,7	103,0
3	m. st. Warszawa	88,7	87,9	88,4	102,9	126,9	51,9	80,5	79,7	93,7	46,1	46,3
4	miasta na prawach powiatu	95,8	95,0	102,6	95,7	104,9	63,3	92,8	92,0	93,8	86,1	85,1
5	powiaty	90,7	89,9	97,8	104,9	108,8	69,2	90,5	89,7	89,8	98,6	98,7
6	województwa samorządowe	108,2	107,4	109,7	101,2	100,0	113,8	108,6	107,8	102,0	124,5	124,1
7	Dolnośląskie	99,8	99,0	105,0	102,0	105,3	78,7	96,8	96,0	97,3	94,3	95,7
8	Kujawsko-pomorskie	98,4	97,6	100,7	100,4	106,6	80,2	97,7	96,9	98,7	91,3	91,5
9	Lubelskie	101,4	100,6	107,8	104,9	107,4	81,9	101,3	100,5	99,5	113,3	112,4
10	Lubuskie	96,9	96,1	100,2	101,0	104,7	78,4	99,1	98,3	98,2	104,5	104,5
11	Łódzkie	98,7	97,9	104,2	104,6	106,1	75,5	96,9	96,1	96,7	98,5	99,7
12	Małopolskie	102,3	101,5	110,7	94,8	108,5	75,1	100,1	99,3	100,3	99,0	98,9
13	Mazowieckie	94,4	93,6	94,4	102,8	111,1	67,4	90,1	89,3	96,9	66,1	66,2
14	Opolskie	99,1	98,3	102,7	102,6	106,4	78,5	99,2	98,4	98,3	107,1	104,0
15	Podkarpackie	100,9	100,1	108,5	103,1	106,0	79,9	102,6	101,8	99,5	119,2	119,2
16	Podlaskie	102,1	101,3	113,3	103,7	105,8	79,6	101,7	100,9	99,6	113,5	114,6
17	Pomorskie	101,2	100,4	109,1	103,8	107,8	74,8	98,1	97,3	98,7	95,1	92,7
18	Śląskie	96,7	95,9	98,4	90,2	105,5	78,5	96,4	95,6	96,5	95,8	96,3
19	Świętokrzyskie	102,6	101,8	113,2	108,2	106,0	83,5	100,9	100,1	97,5	120,1	120,9
20	Warmińsko-mazurskie	101,1	100,3	105,8	99,1	107,5	84,6	101,9	101,1	100,3	111,3	111,6
21	Wielkopolskie	100,0	99,2	104,9	100,9	106,8	75,8	99,2	98,4	99,5	97,5	96,9
22	Zachodniopomorskie	98,2	97,4	105,3	102,9	101,0	80,1	96,0	95,2	97,9	84,0	81,7

* wskaźnik inflacji 0,8%

Tabela 2.1.4. **Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2002 i 2003 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A w tym:	41,9	43,5	21,0	16,4	37,1	40,1	16,3	15,5	15,9	15,2	83,7	84,5	42,6	43,4
2	gminy	46,3	47,3	12,4	10,5	41,3	42,2	17,4	17,1	17,2	16,9	82,6	82,9	43,2	44,6
3	m. st. Warszawa	73,3	73,0	13,2	7,7	13,5	19,3	27,8	15,9	27,6	15,9	72,2	84,1	26,2	33,5
4	miasta na prawach powiatu	49,2	52,7	19,1	12,6	31,7	34,7	13,7	12,7	13,1	12,0	86,3	87,3	42,0	42,3
5	powiaty	10,5	11,3	42,7	32,6	46,8	56,1	8,1	8,8	8,1	8,8	91,9	91,2	58,5	57,1
6	województwa samorządowe	15,7	15,9	48,5	51,0	35,8	33,1	29,1	33,3	28,7	32,8	70,9	66,7	18,0	17,7
7	Dolnośląskie	46,8	49,2	20,2	15,9	33,0	34,8	14,5	14,1	14,0	13,9	85,5	85,9	40,3	40,5
8	Kujawsko-pomorskie	37,9	38,8	22,7	18,5	39,4	42,7	13,5	12,6	13,2	12,4	86,5	87,4	46,1	46,9
9	Lubelskie	29,4	31,2	24,1	19,5	46,6	49,3	13,2	14,7	13,1	14,6	86,8	85,3	48,8	47,9
10	Lubuskie	38,7	40,0	23,1	18,7	38,2	41,3	15,3	16,1	15,0	15,8	84,7	83,9	43,9	43,1
11	Łódzkie	42,4	44,7	21,4	16,3	36,2	38,9	14,0	14,2	13,6	14,0	86,0	85,8	43,6	43,5
12	Małopolskie	37,5	40,5	20,9	15,4	41,6	44,1	17,7	17,5	17,1	16,9	82,3	82,5	43,2	43,7
13	Mazowieckie	54,3	54,3	17,4	12,5	28,3	33,3	22,2	16,3	22,0	16,2	77,8	83,7	36,6	41,0
14	Opolskie	41,4	42,9	20,7	16,4	37,9	40,7	10,2	11,1	10,1	10,6	89,8	88,9	48,9	49,2
15	Podkarpackie	29,6	31,9	22,7	18,0	47,7	50,1	15,5	18,0	15,3	17,8	84,5	82,0	47,6	46,9
16	Podlaskie	31,2	34,7	23,2	18,1	45,6	47,3	15,0	16,8	14,8	16,7	85,0	83,2	45,3	43,9
17	Pomorskie	42,9	46,3	21,6	15,9	35,5	37,8	16,1	15,6	15,7	14,8	83,9	84,4	42,7	43,2
18	Śląskie	47,3	48,1	20,2	16,4	32,5	35,5	16,7	16,6	16,3	16,3	83,3	83,4	40,8	41,6
19	Świętokrzyskie	30,2	33,3	24,9	20,2	44,9	46,4	15,1	18,0	14,8	17,8	84,9	82,0	46,8	46,0
20	Warmińsko-mazurskie	34,3	35,9	25,5	21,3	40,2	42,8	13,9	15,2	13,7	15,0	86,1	84,8	46,3	45,0
21	Wielkopolskie	40,9	42,9	19,6	14,8	39,5	42,2	15,9	15,6	15,2	14,8	84,1	84,4	42,6	42,9
22	Zachodniopomorskie	39,9	42,8	21,8	17,8	38,3	39,4	13,9	12,2	13,8	11,8	86,1	87,8	41,5	42,4

Tabela 2.1.5. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne		w tym udziały w dochodach b.p.		Dotacje celowe		w tym na inwestycje		Subwencja ogólna	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	P O L S K A w tym:	2 072	2 072	868	902	266	270	435	339	63	64	769	831
2	gminy	1 350	1 424	625	674	160	167	168	149	26	21	557	601
3	m. st. Warszawa	3 372	2 879	2 471	2 101	894	885	446	223	119	66	455	556
4	miasta na prawach powiatu	2 062	2 014	1 014	1 061	356	347	394	254	24	23	653	699
5	powiaty	479	439	50	50	5	6	205	143	16	15	224	246
6	województwa samorządowe	109	120	17	19	14	14	53	61	24	31	39	40
7	Dolnośląskie	2 145	2 191	1 003	1 078	256	268	434	349	56	62	708	763
8	Kujawsko-pomorskie	1 975	1 974	749	767	217	221	448	365	50	50	777	842
9	Lubelskie	1 880	1 935	552	604	158	168	452	376	52	71	876	955
10	Lubuskie	2 143	2 111	829	844	209	214	496	395	57	49	819	871
11	Łódzkie	1 948	1 947	826	871	229	243	416	318	32	32	706	758
12	Małopolskie	1 946	1 983	729	804	243	230	407	304	63	63	810	875
13	Mazowieckie	2 477	2 315	1 345	1 256	474	482	432	288	83	61	700	770
14	Opolskie	1 939	1 961	803	842	199	208	401	321	35	42	735	798
15	Podkarpackie	1 933	1 982	573	632	152	159	439	357	64	68	921	993
16	Podlaskie	1 877	1 938	586	672	167	175	435	350	39	52	856	916
17	Pomorskie	2 120	2 164	910	1 002	269	282	457	345	74	64	752	818
18	Śląskie	2 035	2 015	962	970	341	316	411	330	96	103	662	715
19	Świętokrzyskie	1 907	1 995	576	665	161	177	474	404	81	101	857	927
20	Warmińsko-mazurskie	2 074	2 157	712	774	186	189	529	460	70	86	834	922
21	Wielkopolskie	2 043	2 048	835	879	257	260	400	304	52	51	808	865
22	Zachodniopomorskie	2 112	2 119	843	907	218	229	461	377	34	39	809	835

Tabela 2.1.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	P O L S K A w tym:	2 153	2 119	350	329	343	322	1 803	1 790	917	921	187	190
2	gminy	1 366	1 446	238	247	234	244	1 128	1 199	590	645	77	84
3	m. st. Warszawa	3 902	3 022	1 084	481	1 076	480	2 818	2 541	1 022	1 011	518	335
4	miasta na prawach powiatu	2 181	2 062	298	261	285	247	1 883	1 801	917	871	225	240
5	powiaty	494	452	40	40	40	40	454	412	289	258	19	21
6	województwa samorządowe	112	123	33	41	32	40	80	82	20	22	35	35
7	Dolnośląskie	2 254	2 235	327	316	316	310	1 927	1 919	909	905	196	204
8	Kujawsko-pomorskie	2 028	2 013	273	253	268	249	1 755	1 760	936	944	172	172
9	Lubelskie	1 931	1 986	254	292	254	290	1 677	1 694	942	952	132	144
10	Lubuskie	2 153	2 169	329	349	323	344	1 824	1 820	944	936	198	206
11	Łódzkie	2 018	1 980	282	281	275	277	1 736	1 699	880	862	151	163
12	Małopolskie	2 039	2 032	361	356	348	343	1 678	1 676	880	887	168	177
13	Mazowieckie	2 668	2 379	591	387	587	385	2 076	1 992	977	976	266	216
14	Opolskie	1 935	1 960	198	217	195	207	1 737	1 744	947	965	133	145
15	Podkarpackie	1 958	2 042	303	367	300	364	1 655	1 675	932	958	141	153
16	Podlaskie	1 937	1 992	291	334	288	333	1 646	1 658	877	875	215	230
17	Pomorskie	2 209	2 186	356	341	346	323	1 853	1 845	944	944	168	192
18	Śląskie	2 086	2 060	349	342	340	336	1 737	1 717	851	857	218	226
19	Świętokrzyskie	1 929	1 986	292	357	286	353	1 637	1 629	903	913	101	115
20	Warmińsko-mazurskie	2 135	2 238	297	340	292	336	1 838	1 898	990	1 006	144	165
21	Wielkopolskie	2 135	2 124	339	331	324	315	1 797	1 792	909	910	175	187
22	Zachodniopomorskie	2 193	2 152	306	263	303	253	1 887	1 889	910	913	234	250

Tabela 2.1.7. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2003 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Dotacje celowe	w tym inwestycje	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	POLSKA w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	gminy	69	75	62	44	33	72	68	75	67
3	m. st. Warszawa	139	233	328	66	102	67	143	146	142
4	miasta na prawach powiatu	97	118	129	75	36	84	97	79	101
5	powiaty	21	6	2	42	23	30	21	12	23
6	województwa samorządowe	6	2	5	18	48	5	6	12	5
7	Dolnośląskie	106	120	99	103	96	92	105	96	107
8	Kujawsko-pomorskie	95	85	82	108	77	101	95	77	98
9	Lubelskie	93	67	62	111	111	115	94	89	95
10	Lubuskie	102	94	79	117	76	105	102	106	102
11	Łódzkie	94	97	90	94	50	91	93	85	95
12	Małopolskie	96	89	85	90	98	105	96	108	94
13	Mazowieckie	112	139	179	85	95	93	112	118	111
14	Opolskie	95	93	77	95	65	96	92	66	97
15	Podkarpackie	96	70	59	105	105	120	96	111	94
16	Podlaskie	94	74	65	103	81	110	94	102	93
17	Pomorskie	104	111	104	102	99	98	103	104	103
18	Śląskie	97	107	117	97	160	86	97	104	96
19	Świętokrzyskie	96	74	66	119	157	112	94	109	91
20	Warmińsko-mazurskie	104	86	70	136	134	111	106	103	106
21	Wielkopolskie	99	97	96	90	80	104	100	101	100
22	Zachodniopomorskie	102	101	85	111	61	100	102	80	106

Tabela 2.1.8. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych* działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2003 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem	Dz. 010 Rolnictwo i Leśnictwo	Dz. 600 Transport i Łączność	Dz. 700 Gospodarka mieszkaniowa	Dz. 750 Administracja Publiczna	Dz. 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Dz. 757 Obsługa długu publicznego	Dz. 801 Oświata i wychowanie	Dz. 851 Ochrona zdrowia	Dz. 853 Opieka społeczna	Dz. 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	Dz. 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Dz. 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Dz. 926 Kultura fizyczna i sport
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA w tym:	100	2,3	12,0	2,9	10,5	2,3	1,1	35,0	2,4	12,2	7,0	5,9	3,2	1,5
2	gminy	100	3,2	6,0	2,6	12,5	1,1	0,9	40,4	0,9	11,0	6,0	8,8	2,9	1,8
3	m. st. Warszawa	100	0,0	32,2	3,1	8,9	2,8	1,9	21,9	1,1	7,6	8,3	4,4	3,2	1,4
4	miasta na prawach powiatu	100	0,2	13,4	5,1	7,7	2,7	1,5	33,8	1,7	13,3	9,0	5,4	3,0	1,8
5	powiaty	100	0,5	9,1	0,4	11,8	5,8	0,7	36,6	5,3	20,1	8,0	0,1	0,5	0,2
6	województwa samorządowe	100	12,5	37,1	0,5	6,6	0,0	0,6	9,3	10,6	1,5	1,0	1,3	14,1	1,2
7	Dolnośląskie	100	1,4	12,3	4,9	10,9	2,1	1,6	31,5	3,0	12,2	6,2	6,7	3,9	1,4
8	Kujawsko-pomorskie	100	2,1	8,8	1,5	10,2	2,3	1,1	38,6	2,6	14,9	6,7	5,5	3,0	1,2
9	Lubelskie	100	3,7	10,3	1,1	10,5	2,2	0,9	40,1	2,2	12,8	6,6	4,2	2,9	1,1
10	Lubuskie	100	2,8	10,2	3,0	11,6	2,3	0,9	33,0	1,7	14,8	7,2	6,7	2,9	1,7
11	Łódzkie	100	1,6	13,4	2,4	10,8	2,6	1,1	32,9	2,2	13,4	6,8	5,0	3,8	1,6
12	Małopolskie	100	2,9	11,1	3,3	10,0	2,1	1,3	37,2	2,1	10,5	7,6	6,4	3,4	0,9
13	Mazowieckie	100	2,0	18,7	2,5	10,8	2,5	1,3	31,4	2,1	9,5	7,3	5,0	3,1	1,4
14	Opolskie	100	2,1	7,4	2,9	11,9	2,6	0,6	36,8	2,2	12,9	8,8	5,9	3,1	1,4
15	Podkarpackie	100	2,5	8,9	1,3	10,3	2,3	0,7	40,3	1,9	11,5	6,1	7,6	2,9	1,4
16	Podlaskie	100	2,6	10,7	1,6	10,3	2,4	0,9	38,2	2,3	13,0	6,3	5,4	3,0	0,9
17	Pomorskie	100	3,2	9,3	4,2	10,0	2,3	1,6	35,6	1,8	12,4	6,5	6,5	3,4	1,4
18	Śląskie	100	1,5	12,2	5,3	9,7	2,2	0,7	32,7	2,8	11,8	7,8	6,3	3,4	2,4
19	Świętokrzyskie	100	4,1	10,2	0,9	11,2	2,4	0,6	37,4	4,1	12,0	6,1	5,3	2,4	1,7
20	Warmińsko-mazurskie	100	3,0	7,8	2,6	10,0	2,2	0,9	36,6	2,6	15,7	6,9	6,2	2,7	1,0
21	Wielkopolskie	100	2,6	12,7	2,0	10,4	2,1	1,2	36,1	1,9	11,5	7,0	5,9	3,5	1,6
22	Zachodniopomorskie	100	1,1	9,2	2,8	10,9	2,2	1,1	34,4	2,8	15,3	6,8	6,3	3,1	1,6

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

Tabela 2.1.9. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %			kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A w tym:	17 276 843	21,8	2 817 781	3,6	13 785 742	17,4	12 524 580	15,8	24 930	0,0	648 390	0,8	455 764	0,6
2	gminy	6 617 791	18,4	664 327	1,8	5 607 996	15,6	5 133 802	14,2	16 143	0,0	329 325	0,9	224 228	0,6
3	m. st. Warszawa	1 809 681	37,2	22 700	0,5	1 767 620	36,4	1 730 509	35,6	4 703	0,1	14 658	0,3	9 675	0,2
4	miasta na prawach powiatu	6 981 627	31,0	1 765 704	7,8	4 986 287	22,1	4 357 496	19,3	1 853	0,0	227 783	1,0	191 927	0,9
5	powiaty	1 225 226	11,0	240 350	2,2	925 098	8,3	836 150	7,5	2 225	0,0	57 553	0,5	16 457	0,1
6	województwa samorządowe	642 518	14,1	124 700	2,7	498 740	10,9	466 623	10,2	7	0,0	19 072	0,4	13 477	0,3
7	Dolnośląskie	1 894 292	29,8	355 319	5,6	1 472 631	23,2	1 417 404	22,3	125	0,0	66 216	1,0	48 113	0,8
3	Kujawsko-pomorskie	1 032 920	25,3	288 100	7,1	714 501	17,5	654 055	16,0	1 479	0,0	28 840	0,7	16 400	0,4
4	Lubelskie	668 611	15,8	228 801	5,4	418 499	9,9	347 508	8,2	398	0,0	20 913	0,5	15 042	0,4
5	Lubuskie	310 093	14,6	54 779	2,6	227 708	10,7	199 021	9,4	20	0,0	27 586	1,3	11 802	0,6
6	Łódzkie	1 213 472	24,0	42 000	0,8	1 084 608	21,4	1 029 418	20,3	0	0,0	86 864	1,7	83 488	1,6
7	Małopolskie	1 747 526	27,1	230 278	3,6	1 460 139	22,7	1 328 594	20,6	65	0,0	57 044	0,9	49 667	0,8
8	Mazowieckie	2 921 640	24,6	115 911	1,0	2 723 461	22,9	2 601 831	21,9	9 984	0,1	72 283	0,6	40 260	0,3
9	Opolskie	266 105	12,8	23 600	1,1	224 224	10,8	213 748	10,3	8	0,0	18 273	0,9	5 986	0,3
10	Podkarpackie	699 062	16,8	123 700	3,0	534 942	12,9	516 951	12,4	2 817	0,1	37 603	0,9	26 730	0,6
11	Podlaskie	429 792	18,4	22 800	1,0	393 988	16,9	367 477	15,7	797	0,0	12 206	0,5	8 446	0,4
12	Pomorskie	1 276 702	27,0	262 452	5,5	989 664	20,9	860 909	18,2	0	0,0	24 585	0,5	17 481	0,4
13	Śląskie	1 544 546	16,2	223 305	2,3	1 259 889	13,2	1 010 914	10,6	1 287	0,0	60 065	0,6	42 253	0,4
14	Świętokrzyskie	287 826	11,2	20 000	0,8	240 444	9,3	212 356	8,2	6 484	0,3	20 898	0,8	16 889	0,7
15	Warmińsko-mazurskie	637 369	20,7	62 359	2,0	534 538	17,4	509 952	16,6	950	0,0	39 522	1,3	19 930	0,6
16	Wielkopolskie	1 540 427	22,4	608 577	8,9	908 868	13,2	737 800	10,7	316	0,0	22 666	0,3	19 200	0,3
17	Zachodniopomorskie	806 461	22,4	155 800	4,3	597 635	16,6	516 641	14,4	200	0,0	52 826	1,5	34 076	0,9

2.2. Wykonanie budżetów przez gminy

Jednostki samorządu terytorialnego gromadzą dochody, których źródła określiła ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2003¹¹. Katalog źródeł dochodów gmin oraz zasady ich gromadzenia w 2003 w stosunku do roku 2002 r. nie uległy zmianie. Zmianie uległ natomiast sposób przekazywania gminom rekompensaty dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień w podatku od nieruchomości, rolnym i leśnym w stosunku do prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywizacji zawodowej. Do końca 2002 r. dochody te przekazywane były gminom z budżetu państwa w formie subwencji rekompensującej. Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnoprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹² nałożyła na PFRON obowiązek przekazywania zwrotu utraconych przez gminy dochodów.

Kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania wysokości stawek podatków określonych w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i podatku leśnym nie uległy zmianom. Ustawa o podatku leśnym¹³ zwiększyła podstawę opodatkowania dla lasów, których wiek przekroczył 40 lat, natomiast zmiana ustawy o podatku rolnym¹⁴ wprowadziła konieczność przekwalifikowania części gruntów. Górne granice stawek dla podatków i opłat lokalnych określa corocznie rozporządzenie Ministra Finansów, a dla podatków rolnego i leśnego komunikaty Prezesa GUS.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w 2003 r. rady gmin posiadały ustawowe upoważnienie do zmiany przeznaczenia dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadań własnych. Zmiana nie mogła być wyższa niż 15% planowanej kwoty dotacji i nie mogła być przeznaczona na wynagrodzenia.

Minister Edukacji Narodowej i Sportu określił zasady podziału części oświatowej subwencji ogólnej¹⁵. Przekazywana gminom z budżetu państwa subwencja przeznaczona była na finansowanie zadań oświatowych, w szczególności:

- finansowanie wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń, odpraw wraz z pochodnymi) szkół podstawowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- dotowanie publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, inne niż jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie zadań z zakresu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁶ określa zasady zatrudnienia socjalnego osób bezdomnych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków, chorych psychicznie, bezrobotnych, zwolnionych z zakładów karnych i uchodźców, którzy ze względu na swoją sytuację życiową i brak środków finansowych nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta będą mogli tworzyć w formie gospodarstwa pomocniczego centra integracji społecznej. Źródłem finansowania działalności Centrum będą m. in. środki określone w gminnym programie profilaktyki

¹¹ Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.

¹² Dz. U. Nr 7, poz. 79 z 2003 r.

¹³ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682).

¹⁴ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1680).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2002r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. (Dz. U. Nr 234, poz. 1966).

¹⁶ Dz. U. Nr 122, poz. 1143.

i rozwiązywania problemów uzależnień oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a także dotacje pochodzące z dochodów własnych gminy.

Zmiana ustawy o systemie oświaty¹⁷ nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu wszystkim sześciolletnim dzieciom zamieszkałym na terenie gminy, w przypadku gdy droga do najbliższego publicznego przedszkola przekracza 3 km lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice.

Możliwość uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych daje zmiana ustawy o Policji¹⁸. Gminy mogą również uczestniczyć w pokrywaniu kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także dokonywać zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług.

Dnia 1 stycznia 2003 r. miasto na prawach powiatu Wałbrzych zostało połączone z powiatem wałbrzyskim. Realizowane dotychczas zadania gminne przejęła nowo utworzona gmina miejska Wałbrzych¹⁹. W związku z tym analizą objętych zostało 2 413 gmin.

2.2.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Zaplanowane w wysokości 36 649 653 tys. zł dochody budżetów gmin zrealizowane zostały w kwocie 36 046 322 tys. zł, co stanowi 98,4% planu wynikającego z uchwał budżetowych. Realizacja planu dochodów w 2003 r. przebiegała na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego i była tylko o 0,5 punktu procentowego wyższa od osiągniętego w 2002 r.

Dochody budżetowe gmin w 2003 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2002 (w tys. zł)	2003		% wykonania planu	Dynamika (2002=100%)	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)		nominalnie	realnie
Ogółem, z tego:	34 545 760	36 649 653	36 046 322	98,4	104,3	103,5
- dochody własne	16 002 046	17 591 998	17 055 698	97,0	106,6	105,8
- dotacje celowe	4 288 570	3 837 699	3 773 031	98,3	88,0	87,2
- subwencja ogólna	14 255 144	15 219 956	15 217 593	100,0	106,8	106,0
Gminy						
- miejskie	8 189 339	8 820 529	8 666 569	98,3	105,8	105,0
- miejsko-wiejskie	11 346 565	11 904 372	11 699 390	98,3	103,1	102,3
- wiejskie	15 009 855	15 924 752	15 680 363	98,5	104,5	103,7

Dochody własne gmin zostały wykonane w 97,0%. Najwyższy wskaźnik wykonania planu odnotowano dla podatku od czynności cywilnoprawnych 112,9%, udziału gmin w podatku dochodowym od osób prawnych 108,4% i podatku od środków transportowych 103,9%.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304).

¹⁸ Ustawa z dnia 29 października 2003 roku o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz. U. Nr 93, poz. 821).

Dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconej gminom przekazane były z budżetu państwa prawie w całości, natomiast na zadania własne gmin w 97,4%. Wpływy dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub jednostkami samorządu terytorialnego oraz otrzymane z funduszy celowych stanowiły 69,0% - 95,8% kwot planowanych.

Wykonanie dochodów budżetowych gmin w układzie terytorialnym przebiegało na zbliżonym poziomie (**tabela 2.2.1.**). Najwyższy stopień realizacji planu zanotowały gminy województwa kujawsko-pomorskiego 99,5%, a najniższy województwa dolnośląskiego 96,9%.

Dynamika i struktura dochodów

Dochody budżetowe gmin w 2003 r. były nominalnie o 4,3% wyższe od osiągniętych w 2002 r., co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji daje realny wzrost o 3,5% (w roku 2002 - o 5,5%). W poszczególnych typach gmin wzrost dochodów wyniósł: 5,8% w gminach miejskich, 3,1% w gminach miejsko-wiejskich oraz 4,5% w gminach wiejskich. W układzie terytorialnym daje się zauważyć pewne zróżnicowanie dynamiki dochodów. Przetawia to (**tabela 2.2.2.**).

W gminach województwa dolnośląskiego osiągnięto najwyższy wzrost dochodów o 11,1% w stosunku do 2002 r. W województwach łódzkim i opolskim zanotowano najniższy wzrost dochodów o 2,8%, natomiast w gminach województwa śląskiego nastąpił spadek o 0,3%.

Struktura uzyskanych przez gminy w 2003 r. dochodów budżetowych kształtowała się następująco: 47,3% - stanowiły dochody własne, 10,5% - dotacje celowe oraz 42,2% - subwencja ogólna (**tabela 2.2.3.**). Wskaźniki dynamiki dochodów budżetowych gmin w 2003 r. w podziale na poszczególne źródła dochodów różnią się od zrealizowanych w 2002 r. W 2003 r. dochody własne wzrosły o 6,6% w stosunku do roku poprzedniego, subwencja ogólna o 6,8%, natomiast dotacje celowe spadły o 12,0%. Część dotacji celowych na 2003 r. przekazywanych z budżetu państwa na oświetlenie ulic wpłynęła do gmin dopiero w 2004 r. W celu realizacji ustawowych zadań gminy musiały zaangażować własne środki szukając oszczędności albo zaciągnąć zobowiązania.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w porównaniu z 2002 r. w gminach był wyższy o 1,0 punkt procentowy, subwencji ogólnej o 0,9 punktu procentowego, natomiast udział dotacji celowych obniżył się o 1,9 punktu procentowego. W poszczególnych typach gmin, podobnie jak w 2002 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem był zróżnicowany: w gminach miejskich wyniósł 59,0%, w miejsko-wiejskich osiągnął 48,9%, a w gminach wiejskich tylko 39,7%. Analiza struktury zrealizowanych dochodów własnych pokazuje, że najwyższe wpływy w tej grupie stanowią dochody z podatku od nieruchomości oraz udziały w podatku dochodowym. W poszczególnych typach gmin wyniosły one odpowiednio: w gminach miejskich 34,9% oraz 30,4%, w gminach miejsko-wiejskich 37,3% i 25,3%, a w gminach wiejskich 33,9% i 19,9%. Najwyższe udziały w podatku dochodowym osiągnęły gminy miejskie, co wiąże się z wyższym poziomem zatrudnienia wśród ludności w miastach i bardzo niskim wśród mieszkańców wsi. Strukturę dochodów w układzie terytorialnym obrazuje (**tabela 2.2.3.**).

Udział otrzymanych dotacji celowych w dochodach ogółem w poszczególnych typach gmin był zbliżony i wynosił 10,1% - 11,0%. W układzie terytorialnym daje się zauważyć

pewne zróżnicowanie dochodów z tego źródła. Najwyższy udział dotacji celowych w stosunku do zrealizowanych dochodów odnotowały gminy województw warmińsko-mazurskiego 15,3% oraz lubuskiego 12,9%, a najniższy gminy województw: śląskiego i mazowieckiego - odpowiednio 7,6% oraz 8,2%. Analiza struktury otrzymanych przez gminy dotacji pozwala zauważyć, że dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminom w poszczególnych typach stanowiły 6,5% - 7,3%, a na zadania własne wyniosły 1,7% - 2,7% zrealizowanych dochodów ogółem. Udział dotacji otrzymanych na podstawie porozumień z organami administracji publicznej oraz jednostkami samorządu terytorialnego był znikomy i w skali kraju nie przekroczył poziomu 1%.

Udział subwencji ogólnej w dochodach gmin był wyraźnie zróżnicowany w poszczególnych typach gmin oraz w układzie terytorialnym. W gminach województwa podkarpackiego i lubelskiego subwencja ogólna stanowiła ponad 51% dochodów ogółem gmin, podczas gdy w gminach województw dolnośląskiego i zachodniopomorskiego wskaźnik ten wahał się na poziomie 32,0% - 35,3%. Udział subwencji ogólnej dla poszczególnych typów gmin kształtował się odwrotnie do udziału dochodów własnych. Najniższe wpływy z tytułu subwencji ogólnej odnotowały gminy miejskie - 30,5% zrealizowanych dochodów ogółem, w tym 25,6% stanowiła subwencja oświatowa. W gminach miejsko-wiejskich subwencja ogólna wyniosła 40,1% dochodów ogółem, w tym część oświatowa stanowiła 32,1%. Najwyższy udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów wystąpił w gminach wiejskich i wyniósł 50,3%. Część oświatowa w tym typie gmin osiągnęła 37,3% wykonanych dochodów.

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2002 r. średni poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 92 zł, natomiast w 2003 r. mamy do czynienia ze wzrostem tylko o 74 zł do poziomu 1 424 zł. Największy wzrost dochodów w przeliczeniu na mieszkańca zanotowały gminy miejskie o 91 zł. W roku poprzednim najwyższy wzrost o 125 zł zanotowały gminy wiejskie.

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Gminy	2002	2003	Różnica (3-2)	Dynamika (2002=100%)	
				nominalnie	realnie
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	1 350	1 424	74	105,5	104,7
- miejskie	1 309	1 400	91	106,9	106,1
- miejsko-wiejskie	1 329	1 392	63	104,7	103,9
- wiejskie	1 391	1 463	72	105,2	104,4

Realny wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. wyniósł średnio 4,7% przy inflacji 0,8%, natomiast w 2002 r. zanotowano realny wzrost dochodów o 5,4%. Największy wzrost dochodów wystąpił w gminach województwa świętokrzyskiego o 127 zł, które to województwo w ostatnich dwóch latach miało najniższy poziom dochodów w przeliczeniu na mieszkańca. W 2003 r. najniższy poziom dochodów na mieszkańca wystąpił w gminach województwa lubelskiego 1 341 zł (wzrost o 91 zł w stosunku do 2002 r.), a największy poziom dochodów na mieszkańca zrealizowano w województwie

zachodniopomorskim 1 559 zł (wzrost o 122 zł). Dane prezentuje (tabela 2.2.4.). Należy zauważyć, że województwo śląskie ma najniższy wzrost dochodów na jednego mieszkańca tylko o 27 zł.

Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2003 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca:	średnie dla typu	1 400	1 392	1 463
	minimalne	1 050	980	927
	maksymalne	3 300 ²⁰	3 537	6 124 ²¹
% gmin powyżej średniej w typie		44,6	42,1	37,3
% gmin powyżej średniej krajowej		40,1	35,9	46,6

Najniższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły w jednej z gmin wiejskich 927 zł. Gmin, które osiągnęły dochody na jednego mieszkańca powyżej średniej w kraju było 1 043, tj. 43,2% ogółu. Podobnie jak w roku ubiegłym najwyższy odsetek gmin, które zrealizowały dochody *per capita* wyższe od średniej krajowej odnotowano w gminach wiejskich 46,6%, w gminach miejskich 40,1%, a najmniejszy w gminach miejsko-wiejskich 35,9% (w 2002 r. kształtował się odpowiednio: 43,2%, 40,7%, 35,2%).

Dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin średnio wzrosły o 49 zł i stanowiły kwotę 674 zł, najmniejszy wzrost zanotowano w województwie śląskim o 17 zł. **Udziały w dochodach budżetu państwa** w 2003 r. wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim o 7 zł i osiągnęły poziom 167 zł. Tylko województwo śląskie odnotowało spadek udziałów w dochodach budżetu państwa o 9 zł, co i tak daje mu najwyższą w Polsce kwotę tych dochodów, bo 236 zł w przeliczeniu na mieszkańca. W województwach małopolskim i podkarpackim nastąpił spadek dochodów na mieszkańca z wpływów z podatków i opłat odpowiednio o 7 zł i 6 zł przy średnim wzroście w kraju o 14 zł. Największy wzrost dochodów w przeliczeniu na mieszkańca z tego tytułu o 35 zł zanotowało województwo zachodniopomorskie i dzięki temu ma jedną z największych średnich w kraju 415 zł na jednego mieszkańca i tylko województwo dolnośląskie ma więcej, bo 424 zł. Najwyższe dochody własne na jednego mieszkańca mają województwa: dolnośląskie kwotę 864 zł (wzrost do 2002 r. o 85 zł) oraz zachodniopomorskie 811 zł (wzrost o 80 zł).

Subwencja ogólna w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazuje tendencję spadkową: w 2001 r. wystąpił wzrost o 15,9%, w 2002 o 9,4%, a w 2003 o 7,9%. W 2003 r. średnio kwota z subwencji przypadająca na jednego mieszkańca osiągnęła 601 zł (wzrost o 44 zł w stosunku do 2002 r.). Podobnie jak w roku ubiegłym województwo podkarpackie otrzymało największą kwotę subwencji 705 zł na mieszkańca, a województwo dolnośląskie najniższą kwotę 484 zł. Najbardziej wzrosła wysokość subwencji na mieszkańca

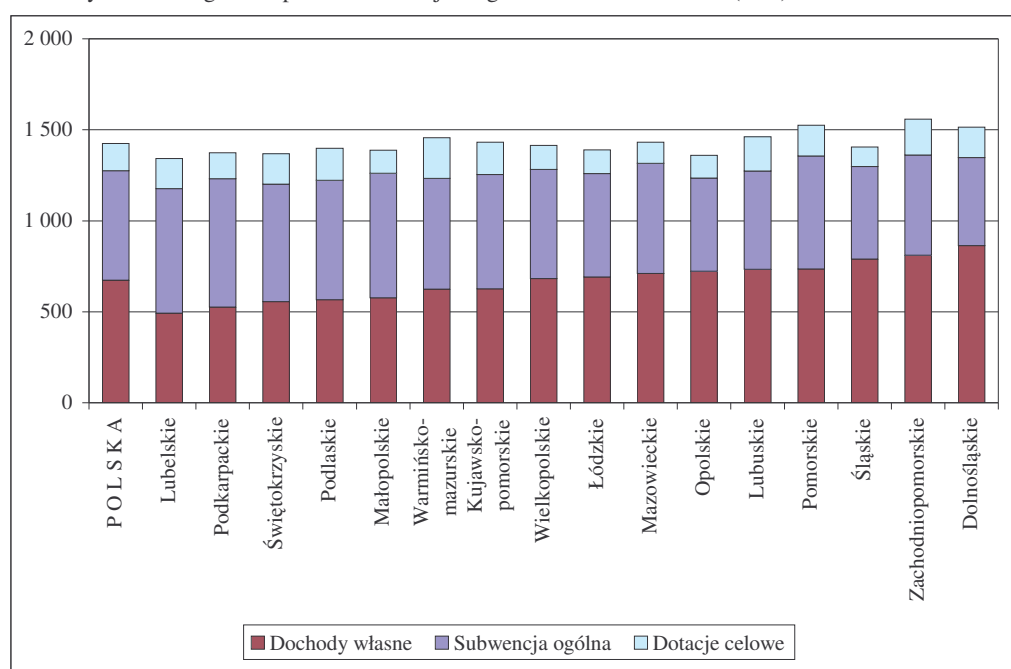
²⁰ Dane bez gminy Krynica Morska, dla której dochody ogółem na jednego mieszkańca wyniosły 15 439 zł, dochody własne na jednego mieszkańca 9 959 zł, subwencja na jednego mieszkańca 482 zł, dotacje celowe na jednego mieszkańca 4 999 zł.

²¹ Dane bez gminy Kleszczów, dla której dochody ogółem na jednego mieszkańca wyniosły 35 000 zł, dochody własne na jednego mieszkańca 33 915 zł, subwencja na jednego mieszkańca 979 zł, dotacje celowe na jednego mieszkańca 106 zł.

w województwie lubelskim o 60 zł, a najmniej, tak jak i w innych rodzajach dochodów, w województwie śląskim tylko o 26 zł.

Dotacje celowe ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe w stosunku do roku ubiegłego o 11,3% i stanowiły kwotę 149 zł (w 2002 r. była to kwota 168 zł). Największy spadek dotacji na jednego mieszkańca zanotowało województwo małopolskie o 36 zł, a najmniejszy województwo zachodniopomorskie o 4 zł. Najbardziej dotowanym mieszkańcem jest osoba w województwie warmińsko-mazurskim aż 223 zł, przy średniej krajowej 149 zł, a najmniej dotowanym jest mieszkaniec województwa śląskiego tylko 107 zł na osobę. Taka sama sytuacja miała miejsce w roku ubiegłym. Dotacje na inwestycje na jednego mieszkańca spadły o 19,2% w stosunku do roku ubiegłego i stanowiły kwotę 21 zł. Tylko w województwach świętokrzyskim (o 7 zł), podlaskim (o 4 zł) i zachodniopomorskim (o 3 zł) nastąpił wzrost dotacji na inwestycje na jednego mieszkańca. W województwie warmińsko-mazurskim pozostał na tym samym poziomie 39 zł na mieszkańca, a w pozostałych województwach nastąpił ich spadek. Najwięcej dotacji na inwestycje przypada na mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego 39 zł a najmniej na mieszkańca województwa łódzkiego 10 zł.

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)



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

Korzystając z ustawowych uprawnień do podejmowania uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych, w 2003 r. gminy uzyskały o 7,8% niższe dochody własne i jest to o 1,3 punktu procentowego więcej niż w roku ubiegłym. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich obniżenie stawek uszczupliło dochody własne odpowiednio o 8,6% i 8,9%. W gminach miejskich odsetek ten wyniósł 5,7%.

Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w 2003 r.

Gminy	Skutki łączne (w tys. zł)	z tego:		Relacje skutków do dochodów własnych (w %)					
		obniżenie górnych stawek	udzielone ulgi odroczenia, umorzenia	łączne		obniżenie stawek		udzielone ulgi	
				2002	2003	2002	2003	2002	2003
Ogółem, z tego:	1 904 541	1 332 783	571 758	10,4	11,2	6,5	7,8	3,9	3,4
- miejskie	445 082	292 615	152 467	7,1	8,7	3,4	5,7	3,7	3,0
- miejsko-wiejskie	701 505	489 940	211 565	11,0	12,3	6,8	8,6	4,2	3,7
- wiejskie	757 954	550 228	207 726	12,7	12,2	8,9	8,9	3,8	3,3

Największe skutki obniżenia górnych stawek dotyczyły, podobnie jak w roku poprzednim, podatków: od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. Wydając decyzje w sprawie odroczeń, zwolnień oraz umorzeń podatków gminy zrezygnowały z 3,4% dochodów własnych i jest to o 0,5 punktu procentowego mniej niż w 2002 r. Podobnie jak w roku ubiegłym najwięcej straciły gminy miejsko-wiejskie - 3,7% dochodów własnych. Zróżnicowanie, jakie występuje w zależności od typu gminy, utrzymuje się na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego. Świadczy to o tym, że gminy bardzo ostrożnie podejmują działania związane z możliwością obniżenia dochodów własnych. Należy zauważyć, że w gminach wiejskich skutki obniżenia stawek oraz udzielone ulgi były w 2003 r. na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego. Gminy miejskie i miejsko-wiejskie w większym stopniu stosowały obniżenie górnych stawek podatków ale jednocześnie udzielały w mniejszym zakresie ulg, odroczeń i umorzeń niż w roku poprzednim.

2.2.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Zaplanowane w kwocie 38 877 269 tys. zł wydatki budżetowe gmin zrealizowane zostały w wysokości 36 595 278 tys. zł, co stanowiło 94,1% planu.

Wydatki budżetowe ogółem według typów gmin w latach 2002 i 2003

Gminy	2002			2003			Dynamika wykonania (2002=100%)	
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu (3:2)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu (6:5)	nominalnie	realnie
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, z tego:	37 208 673	34 950 652	93,9	38 877 269	36 595 278	94,1	104,7	103,9
- miejskie	8 813 249	8 279 200	93,9	9 279 781	8 709 233	93,9	105,2	104,4
- miejsko-wiejskie	12 310 826	11 613 103	94,3	12 616 566	11 917 713	94,5	102,6	101,8
- wiejskie	16 084 597	15 058 349	93,6	16 980 921	15 968 332	94,0	106,0	105,2

W gminach miejsko-wiejskich wykonanie planu było najwyższe, tj. 94,5%. W pozostałych typach gmin nieco niższe: 94,0% w gminach wiejskich, 93,9% w gminach miejskich. W gminach poszczególnych województw stopień realizacji planu wydatków był bardziej zróżnicowany: od 91,2% w gminach województwa śląskiego do 95,8% w gminach województwa wielkopolskiego (tabela 2.2.1.).

Wydatki majątkowe gmin zostały wykonane w 85,4%, tj. nieznacznie mniej niż w 2002 r. (o 0,6 punktu procentowego).

Realizacja planu **wydatków bieżących** na poziomie 96,2% była o 0,4 punktu procentowego wyższa w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Wydatki budżetowe gmin według rodzajów w latach 2002 i 2003

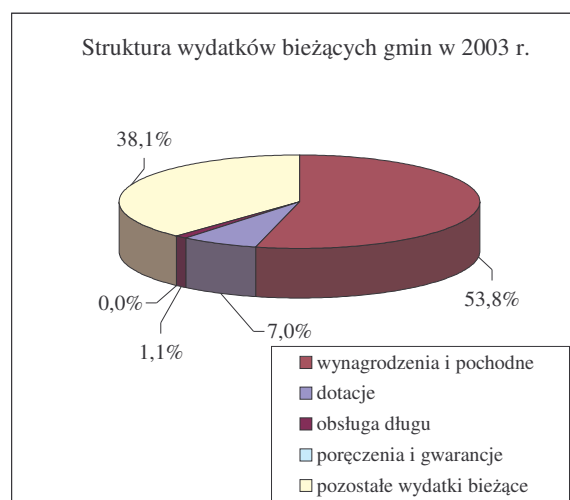
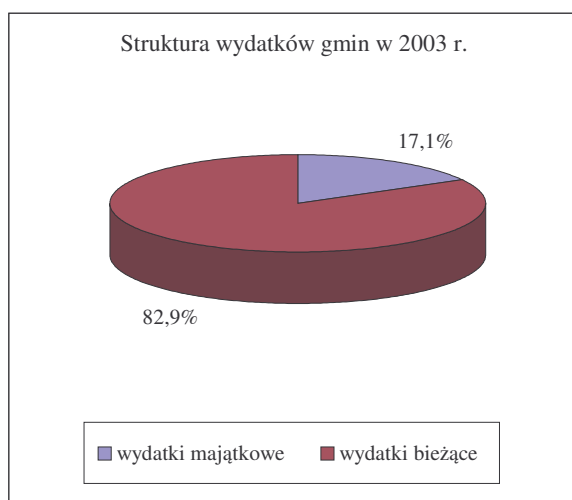
Rodzaj wydatków	2002		2003				
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wyk. planu	Dynamika %		Struktura %
					nominalnie	realnie	
Wydatki ogółem, z tego:	34 950 652	38 877 269	36 595 278	94,1	104,7	103,9	100,0
- wydatki majątkowe, w tym:	6 087 704	7 323 695	6 251 139	85,4	102,7	101,9	17,1
- wydatki na inwestycje	5 994 833	7 227 076	6 173 527	85,4	103,0	102,2	16,9
- wydatki bieżące, w tym:	28 862 948	31 553 573	30 344 138	96,2	105,1	104,3	82,9
- wynagrodzenia i pochodne	15 108 378	16 638 839	16 322 892	98,1	108,0	107,2	44,6
- dotacje	1 958 960	2 151 916	2 116 252	98,3	108,0	107,2	5,8
- wydatki na obsługę długu	352 727	363 006	323 890	89,2	91,8	91,0	0,9
- z tytułu udziel. poręcz. i gwar.	7 888	28 886	14 313	49,6	181,5	180,7	0,0
- pozostałe wydatki	11 434 994	12 370 926	11 566 791	93,5	101,2	100,4	31,6

Dynamika i struktura wydatków

Wydatki budżetowe gmin w 2003 r. rosły w nieco wyższym tempie niż dochody, osiągając w ujęciu nominalnym wzrost o 4,7%, realnie wydatki gmin zwiększyły się o 3,9%. Największy wzrost odnotowano w gminach wiejskich o 6,0%, najniższy w gminach miejsko-wiejskich o 2,6%.

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

Wśród podstawowych rodzajów wydatków (bieżące, majątkowe) nadal większą dynamiką charakteryzują się wydatki bieżące gmin. W poszczególnych typach gmin sytuacja jest zróżnicowana: w gminach wiejskich wydatki majątkowe wzrosły w większym stopniu niż bieżące, natomiast w gminach miejskich i miejsko-wiejskich nastąpił spadek wydatków majątkowych.



W porównaniu z 2002 r. nastąpiły niewielkie zmiany w strukturze wydatków budżetowych gmin. Udział wydatków bieżących wzrósł z 82,6% do 82,9%. Wzrost tego udziału wystąpił w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, natomiast w gminach wiejskich wskaźnik ten nieco zmalał - o 0,8 punktu procentowego (**tabela 2.2.3.**).

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2002 i 2003 (w %)

Gminy	Wydatki bieżące ogółem	z tego:							
		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		pozostałe	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Ogółem, z tego:	100,0	52,3	53,8	6,8	7,0	1,2	1,1	39,6	38,1
- miejskie	100,0	48,3	48,9	10,5	10,6	1,6	1,3	39,6	39,1
- miejsko-wiejskie	100,0	51,6	53,4	7,5	7,5	1,3	1,2	39,6	38,0
- wiejskie	100,0	55,3	57,0	4,1	4,4	0,9	0,9	39,7	37,7

Podobnie jak w 2002 r. ponad połowa **wydatków bieżących** gmin przeznaczona była na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych. Wzrosły one o 8,0% w stosunku do poprzedniego roku, realnie o 7,2%.

Zbliżoną dynamiką (wzrost o 8,0%) charakteryzują się wydatki gmin w formie dotacji z budżetu przekazywanych własnym jednostkom organizacyjnym, podmiotom realizującym zadania gmin oraz innym jednostkom samorządowym na zadania wynikające z zawartych porozumień. Stanowiły one 7,0% wydatków bieżących gmin.

Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (m. in. dla stowarzyszeń, fundacji, szkół niepublicznych) to 1,1% wydatków bieżących gmin ogółem. W gminach miejskich wskaźnik ten wyniósł 1,9%, w gminach miejsko-wiejskich 1,2%, w gminach wiejskich 0,7%.

Coraz szybciej **maleją** wydatki gmin związane z **obsługą długu** - spadek o 8,2% (w 2002 r. o 4,2%), zmniejsza się również ich udział w wydatkach bieżących.

Zrealizowane wydatki gmin z tytułu **udzielonych poręczeń i gwarancji** w skali kraju były znikome, jednak należy zauważyć, że wzrosły niemal dwukrotnie w stosunku do poprzedniego roku: z 7 888 tys. zł do 14 313 tys. zł.

Wydatki majątkowe gmin to głównie wydatki inwestycyjne (98,8%). W 2003 r. gminy planowały o 20,6% wyższe **wydatki inwestycyjne** niż wykonane w roku poprzednim. Niska realizacja planu w tym zakresie (85,4%) przyczyniła się do znacznie mniejszego wzrostu wielkości wydatków inwestycyjnych w stosunku do poprzedniego roku o 3,0% (realnie o 2,2%).

Obserwując dynamikę wydatków inwestycyjnych w typach gmin zauważamy, że w gminach wiejskich wzrosły one o 10,2%, natomiast w gminach miejskich i miejsko-wiejskich odnotowano spadek odpowiednio o 2,2% i 4,4%. W układzie terytorialnym największy wzrost wydatków inwestycyjnych nastąpił w gminach województwa lubuskiego o 26,7%, świętokrzyskiego o 22,2% oraz podlaskiego o 21,9%. Wydatki inwestycyjne gmin pięciu województw były niższe w stosunku do poprzedniego roku. Największy spadek odnotowano w województwie mazowieckim - o 7,3% (**tabela 2.2.2.**).

W ostatnich latach systematycznie malał **udział wydatków inwestycyjnych** w wydatkach ogółem gmin. W 2003 r. tendencja spadkowa została utrzymana - udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmalał z 17,2% w 2002 r. do 16,9%

w 2003 r. W gminach miejskich odnotowano spadek udziału o jeden punkt procentowy, w gminach miejsko-wiejskich o 1,2 punktu. W gminach wiejskich po raz kolejny nastąpił wzrost udziału wydatków inwestycyjnych (o 0,7 punktu), co wraz z wysoką dynamiką kwoty wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich może być sygnałem zwiększenia ich aktywności w podejmowaniu działalności inwestycyjnej.

Największy spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nastąpił w gminach województwa mazowieckiego (o 1,8 punktu) oraz w gminach województwa pomorskiego i dolnośląskiego (o 1,7 punktu). W gminach sześciu województw nastąpił wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (**tabela 2.2.3.**).

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

- w dwóch gminach odnotowano brak wydatków inwestycyjnych,
- cztery gminy przeznaczyły ze swojego budżetu więcej środków na realizację zadań inwestycyjnych niż bieżących (maksimum 76,5% wydatków ogółem),
- 55,8% gmin zrealizowało wydatki inwestycyjne, których udział w wydatkach ogółem był niższy od średniej w kraju.

Największą część wydatków, tj. 93,0%, gminy przeznaczyły na realizację zadań własnych, zaś wydatki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej stanowiły 7,0% wydatków gmin. Zrealizowane zadania własne zostały sfinansowane w 3,3% środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu państwa oraz z funduszy celowych. Ponadto niewielki odsetek środków (0,3%) pochodził z dotacji otrzymanych z innych jednostek samorządowych na finansowanie zadań realizowanych na podstawie porozumień.

Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Podobnie jak w roku poprzednim, niemal połowę wydatków budżetowych ogółem gminy przeznaczyły na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą - łącznie 46,4%. Kolejne pozycje w strukturze wydatków budżetowych gmin nadal zajmują: administracja publiczna 12,5%, opieka społeczna 11,0%, gospodarka komunalna i ochrona środowiska 8,8%, transport i łączność 6,0%²².

Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania nadal największe środki angażowane były na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 28,0%²³. Zmniejszył się natomiast udział wydatków na zadania inwestycyjne realizowane w dziale Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza (spadek o 5,3 punktu procentowego) na rzecz wydatków w transporcie i łączności (wzrost o 2,1 punktu procentowego) oraz w rolnictwie i łowiectwie (wzrost o 3,4 punktu procentowego).

²² Najwyższy udział wydatków w tym dziale odnotowano w gminach województwa łódzkiego - 7,9% i województwa małopolskiego - 7,8%

²³ Najwyższy udział wydatków w tym dziale odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego - 42,0%.

Wydatki gmin w działach klasyfikacji budżetowej według typów gmin w 2003 r. (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem				Struktura wydatków inwestycyjnych			
	Gminy ogółem	w tym:			Gminy ogółem	w tym:		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
801 - Oświata i wychowanie	40,4	32,4	44,8	40,3	19,7	11,3	22,4	20,3
750 - Administracja publiczna	12,5	11,3	13,7	11,9	2,1	2,4	2,1	1,8
853 - Opieka społeczna	11,0	13,8	8,8	11,9	0,3	0,6	0,2	0,3
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	8,8	10,0	7,4	10,0	28,0	36,5	20,6	35,1
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	6,0	8,8	3,9	6,8	0,4	0,6	0,3	0,4
600 - Transport i łączność	6,0	6,3	6,7	4,7	19,6	20,5	20,9	16,7
010 - Rolnictwo i łowiectwo	3,2	0,0	5,7	2,1	16,8	0,0	25,8	12,0
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.	2,9	3,5	2,3	3,2	1,0	1,5	0,6	1,2
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2,6	5,6	1,2	2,3	4,4	11,4	1,9	4,3
926 - Kultura fizyczna i sport	1,8	3,1	0,9	2,0	3,5	8,2	1,5	3,9
Pozostałe	4,8	5,2	4,8	4,6	4,3	6,9	4,2	3,4

Wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2003 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 1 446 zł²⁴ i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 80 zł (**tabela 2.2.5.**). Bez gmin Kleszczów i Krynica Morska²⁵ średnia wyniosła 1 442 zł. W poszczególnych typach gmin przeciętne wydatki budżetowe kształtowały się na poziomie: 1 407 zł w gminach miejskich (wzrost o 84 zł), 1 418 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 58 zł), 1 490 zł w gminach wiejskich (wzrost o 95 zł). W porównaniu do 2002 r. wzrósł o 1,6 punktu procentowego odsetek gmin, które zrealizowały wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyższe od średniej w kraju.

W poszczególnych gminach (bez gmin Kleszczów i Krynica Morska) wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtowały się od 907 zł do 5 723 zł.

W układzie terytorialnym występuje duże zróżnicowanie wydatków budżetowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Największe odnotowano w gminach województw: zachodniopomorskiego 1 562 zł, pomorskiego 1 544 zł, dolnośląskiego 1 525 zł. Grupa województw o największym wskaźniku wydatków *per capita* pozostaje niezmienna od kilku lat. Jedne z najniższych wydatków *per capita* podobnie jak w latach poprzednich odnotowano w gminach województw lubelskiego 1 359 zł i świętokrzyskiego 1 366 zł. W 2003 r. do tej grupy dołączyły gminy województwa opolskiego z najniższym wskaźnikiem wydatków *per capita* wynoszącym 1 356 zł.

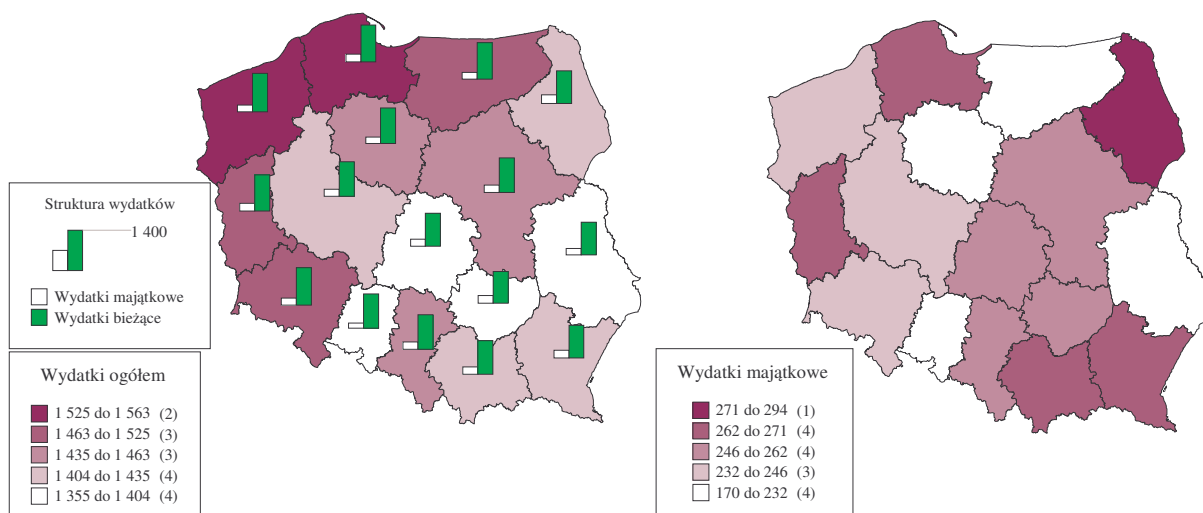
Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio w 2003 r. 1 199 zł²⁶. W stosunku do 2002 r. wzrosły one o 71 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 55 zł i wyniosły 645 zł.

²⁴ Poniżej tej średniej wydatkowało 56,3% wszystkich gmin w Polsce.

²⁵ Wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy Kleszczów i gminy Krynica Morska są największe - odpowiednio 23 376 zł i 14 893 zł i bardzo odbiegają od wydatków pozostałych gmin.

²⁶ Bez gminy Kleszczów (14 454 zł) i gminy Krynica Morska (3 502 zł) średnia wyniosła 1 197 zł.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 roku (w zł)



Wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca związane z realizacją zadań **inwestycyjnych** wyniosły średnio 244 zł²⁷ i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 10 zł. Gminy miejskie wydały średnio 187 zł (spadek o 2 zł), gminy miejsko-wiejskie 224 zł (spadek o 7 zł), a gminy wiejskie 293 zł (wzrost o 29 zł). Maksymalna kwota wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (bez gminy Kleszczów i miasta Krynica Morska) wyniosła 2 336 zł, natomiast w dwóch gminach odnotowano brak wydatków inwestycyjnych. W porównaniu do 2002 r. odsetek gmin, które zrealizowały wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyższe od średniej w kraju wzrósł o 0,9 punktu procentowego²⁸.

Największe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zrealizowały gminy województw podlaskiego 293 zł, podkarpackiego 268 zł, małopolskiego 265 zł, lubuskiego 264 zł, zaś najmniejsze (niezmiennie od 2001 r.) - gminy województwa opolskiego 164 zł.

2.2.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania gmin

W 2003 r. gminy zaplanowały *per saldo* deficyt w wysokości 2 227 616 tys. zł, co w relacji do planowanych dochodów stanowiło 6,1% (w 2002 r. 5,4%). Ponieważ wydatki zrealizowano na poziomie 94,1% planu, a dochody na poziomie 98,4% deficyt na koniec roku wyniósł zaledwie 548 956 tys. zł tj. 1,5% w stosunku do wykonanych dochodów, w 2002 r. - 1,2% (**tabela 2.2.1.**). Tylko gminy miejskie województwa świętokrzyskiego zaplanowały dodatni wyniki budżetu, natomiast nadwyżkę budżetową osiągnęły gminy miejskie województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, opolskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, gminy wiejskie województw: dolnośląskiego, łódzkiego i gminy miejsko-wiejskie województwa opolskiego. Przyczyną

²⁷ Bez gminy Krynica Morska (11 391 zł) i gminy Kleszczów (8 922 zł) średnia wyniosła 242 zł.

²⁸ Odsetek gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich, które na wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczyły więcej środków niż przeciętnie w kraju wynosi odpowiednio: 29,3%, 36,6%, 47,5% (w 2002 roku odpowiednio: 31,1%, 40,1%, 44,7%).

uzyskania dodatniego wyniku była niestety niska realizacja wydatków od 92% do 96% przy prawie pełnej realizacji zaplanowanych dochodów na poziomie 99%.

Wyniki budżetów gmin w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002		2003	
	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)
Wynik budżetu (+/-), z tego:	2 412	- 404 892	2 413	- 548 956
- nadwyżka (+)	1 178	755 472	1 050	724 632
- deficyt (-)	1 234	- 1 160 365	1 363	- 1 273 588
Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%)	51,2	x	56,5	x

W 2003 r. o 129 wzrosła liczba gmin z deficytem budżetowym. Jest to zjawisko odwrotne do roku ubiegłego, w którym wystąpiły: wzrost liczby gmin z nadwyżką, wzrost samej kwoty nadwyżki, obniżenie liczby gmin z deficytem oraz samej kwoty deficytu. Tylko w województwach dolnośląskim i zachodniopomorskim mniej niż połowa gmin osiągnęła na koniec roku deficyt. We wszystkich pozostałych województwach odsetek ten był wyższy - najwyższy w województwach: małopolskim 67%, podkarpackim 65,2%, i śląskim 64,2%.

Struktura wyników budżetów w podziale na typy gmin w 2003 r.

Gminy	Nadwyżka				Deficyt			
	Liczba gmin	Struktura %	Kwota (w tys. zł)	Struktura %	Liczba gmin	Struktura %	Kwota (w tys. zł)	Struktura %
Ogółem, z tego:	1 050	100,0	724 632	100,0	1 363	100,0	1 273 588	100,0
- miejskie	128	12,2	198 783	27,4	114	8,4	241 446	18,9
- miejsko-wiejskie	243	23,1	202 764	28,0	334	24,5	421 087	33,1
- wiejskie	679	64,7	323 085	44,6	915	67,1	611 054	48,0

Gminy miejskie (10% ogółu gmin) w 2003 r. wypracowały ponad 27% ogólnej kwoty nadwyżki i prawie 19% deficytu. Gminy miejsko-wiejskie (prawie 24% ogółu gmin) wypracowały 28% ogólnej kwoty nadwyżki i 33% deficytu, gminy wiejskie (66% ogółu gmin) zrealizowały ponad 44% nadwyżki i 48% kwoty deficytu budżetowego.

Gminy w swoich budżetach oprócz dochodów i wydatków planują przychody i rozchody. W 2003 r. planowane przychody to kwota 4 111 408 tys. zł, realizacja na poziomie 95,2% stanowi kwotę 3 915 886 tys. zł. Rozchody zaplanowane w wysokości 1 884 325 tys. zł, zrealizowano w kwocie 1 944 580 tys. zł i stanowi to 103,2% planu. Tak jak w roku ubiegłym najważniejszymi źródłami finansowania deficytu były pożyczki i kredyty, wolne środki oraz nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych. W rozchodach największy udział miały spłaty kredytów i pożyczek oraz lokaty w bankach.

Kredyty i pożyczki stanowią dominującą pozycję w strukturze przychodów i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 1,7 punktu procentowego. W dużo większym stopniu z tego właśnie źródła przychodów korzystały gminy miejskie, zanotowano tu wzrost o 8,6 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego. W strukturze przychodów zmniejszył się udział nadwyżki budżetowej o 5,7 punktu procentowego w stosunku do 2002 r. Najbardziej widoczne jest to w gminach wiejskich, gdzie zanotowano spadek o 14,3 punktu procentowego. Również udział obligacji w strukturze w 2003 r. uległ zmianie na niekorzyść, w szczególności dotyczy to gmin miejskich gdzie zanotowano spadek o 7,5 punktu

procentowego. Obligacje nadal nie cieszą się zainteresowaniem gmin wiejskich, gdzie w strukturze przychodów stanowią zaledwie 0,6%.

Struktura przychodów i rozchodów budżetowych w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gminy ogółem	w tym:		
		miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie
Przychody, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
- kredyty i pożyczki	55,8	57,6	66,0	49,0
- nadwyżka z lat ubiegłych	13,3	9,9	8,3	17,7
- obligacje i papiery wartościowe	2,5	4,9	3,8	0,6
- wolne środki	20,6	25,8	21,6	18,0
- spłata pożyczek udzielonych	7,5	0,6	0,2	14,7
- prywatyzacja	0,3	1,2	0,1	0,0
Rozchody, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
- spłaty pożyczek i kredytów	76,0	85,5	91,0	62,9
- pożyczki udzielone	1,3	1,4	1,5	1,1
- lokaty w bankach	18,8	2,9	2,9	35,3
- wykup obligacji i papierów wartościowych	3,6	9,7	4,3	0,4
- inne	0,3	0,5	0,3	0,3

Struktura rozchodów w stosunku do 2002 r. prawie się nie zmieniła. Nadal dominującą pozycję stanowią spłaty kredytów i pożyczek 76%. W gminach miejsko-wiejskich ta pozycja wynosi 91% ogółu rozchodów. Lokaty w bankach, w gminach wiejskich stanowią aż 35,3% ogółu rozchodów, są to głównie lokaty gminy Kleszczów (podobnie jak w roku ubiegłym). Wykup obligacji w rozchodach wzrósł o 1,3 punktu procentowego, najbardziej znacząco w gminach miejskich o 3,9 punktu procentowego. Spowodowane jest to tym, że głównie gminy miejskie są emitentami obligacji samorządowych.

Zobowiązania gmin

W 2003 r. zadłużenie gmin wzrosło o 9,6% i na koniec roku budżetowego wynosiło 6 617 791 tys. zł. W stosunku do 2002 r. zwiększyły się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, natomiast obniżyły się zobowiązania wymagalne.

W porównaniu do poprzedniego roku niewiele zmieniła się struktura zobowiązań według tytułów dłużnych. Dominującą pozycję (84,7%) zobowiązań gmin stanowią zaciągnięte pożyczki i kredyty. Udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia pozostał niezmienny i wynosił 10,0%, przy dużym zróżnicowaniu tego wskaźnika w poszczególnych typach gmin: 19,3% w gminach miejskich, 10,2% w gminach miejsko-wiejskich, 2,6% w gminach wiejskich. Pozytywnym sygnałem może być utrzymanie tendencji spadkowej zobowiązań wymagalnych i zarazem obniżenie udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań (**tabela 2.2.6**).

W 2003 r., zgodnie z zestawieniem, zadłużenie gmin w stosunku do osiągniętych dochodów wyniosło 18,4% i wzrosło w stosunku do poprzedniego roku o 0,9 punktu procentowego (**tabela 2.2.7**). Nadal najbardziej zadłużone są gminy miejskie (21,2%), pomimo, że ich stopień zadłużenia nie zmienił się w stosunku do poprzedniego roku; najmniej

zaś gminy wiejskie (15,0%), ale w tym przypadku wskaźnik ten wzrósł o 1,2 punktu procentowego.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych

Wyszczególnienie	Gminy ogółem						Relacja zobowiązań do dochodów w %			
	Stan zobowiązań wg stanu na 31.12 (w tys. zł)		Struktura %		Relacja do dochodów %		dynamika 2002=100% (3:2)	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
	2002	2003	2002	2003	2002	2003				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zobowiązania ogółem, z tego:	6 039 342	6 617 791	100,0	100,0	17,5	18,4	109,6	21,2	20,8	15,0
- emisja papierów wartościowych	603 889	664 327	10,0	10,0	1,7	1,8	110,0	4,1	2,1	0,4
- kredyty i pożyczki	5 028 680	5 607 996	83,3	84,7	14,6	15,6	111,5	16,1	17,3	13,9
- przyjęte depozyty ²⁹	15 176	16 143	0,2	0,2	0,0	0,0	106,4	0,0	0,1	0,0
- zobowiązania wymagalne	391 597	329 325	6,5	5,0	1,1	0,9	84,1	1,0	1,2	0,6
- w tym z tytułu dostaw towarów i usług	270 324	224 228	4,5	3,4	0,8	0,6	82,9	0,8	0,7	0,4

Do grupy województw (wielkopolskiego, zachodniopomorskiego i dolnośląskiego), których gminy charakteryzują się największym przeciętnym zadłużeniem w stosunku do dochodów (powyżej 20%) dołączyło województwo warmińsko-mazurskie. Natomiast nadal najniższe przeciętne zadłużenie odnotowano w województwie lubelskim 12,8% i lubuskim 14,4%.

W poszczególnych gminach zróżnicowanie relacji zobowiązań do dochodów jest ogromne: od 0% do 96,9%. Rok 2003 jest kolejnym, w którym zwiększyła się liczba gmin o wysokim stopniu zadłużenia - ponad 40%.

Gminy według wysokości wskaźnika zadłużenia

Lata	Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
		0-10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60% i powyżej
2002	liczba gmin	1 062	656	339	182	102	52	19
	% gmin	44,0	27,2	14,1	7,5	4,2	2,2	0,8
2003	liczba gmin	990	622	378	229	118	59	17
	% gmin	41,0	25,8	15,7	9,5	4,9	2,4	0,7

Granica dopuszczalnej relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetu określona w art. 114 ustawy o finansach publicznych wynosi 60%. Poziom ten mierzony na dzień 31 grudnia roku budżetowego wyznacza granicę wyłącznie formalno-prawną, ponieważ:

- przestrzeganie jej nie jest wystarczającym warunkiem zapewniającym pełne bezpieczeństwo finansów gminy; np. gmina wiejska o małym budżecie, niskim udziale dochodów własnych, podejmując realizację zbyt wygórowanych zadań inwestycyjnych bez dodatkowych środków bezzwrotnych, zaciąga zobowiązania, których nie jest w stanie spłacić i traci płynność finansową,
- gmina, w której relacja zobowiązań do dochodów przekroczy 60% niekoniecznie musi stracić płynność finansową, zwłaszcza gdy po sfinansowaniu wydatków „sztywnych”

²⁹ Dane wykazane w tym wierszu (a więc również w kwotach zobowiązań ogółem) wynikają z nieprawidłowości sporządzenia przez gminy sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

pozostaje znaczna rezerwa dochodów budżetowych, którą można przeznaczyć na terminową spłatę zobowiązań lub gdy spłata zaciągniętych zobowiązań jest rozłożona w długim okresie czasu (z kolei miasta na prawach powiatu dysponują bardzo atrakcyjnym na rynku mieniem komunalnym).

Wyznaczając swoje realne możliwości zadłużania, gmina powinna więc brać pod uwagę szereg innych, poza ustawowymi limitami, czynników. Nie mniej jednak, omawiana granica jako określona ustawowo, powinna być przez gminy przestrzegana.

W 2003 r. w siedemnastu gminach kwota zobowiązań przekroczyła 60% ich dochodów. W większości są to gminy, w których udział realizowanych wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem znacznie przewyższał średnią krajową, planowany w prognozie kwoty długu na 2003 r. stopień zadłużenia mieścił się w ustawowych granicach. W wyniku realizacji budżetu przez te jednostki często okazywało się, że:

- wykonanie dochodów własnych jest niższe od planowanych,
- na koniec roku jednostki organizacyjne wykazały zobowiązania wymagalne, których gmina nie przewidywała,
- zaistniała konieczność zaciągania kredytów pomostowych na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych lub współfinansowanych ze środków unijnych w ramach programu SAPARD przy jednoczesnym przesunięciu na 2004 r. refundacji poniesionych wydatków.

Ponadto w dwóch gminach zwiększyła się kwota zobowiązań na skutek wzrostu kursu euro, według którego przeliczono kredyt zaciągnięty w tej walucie. Wśród wymienionych siedemnastu gmin są również takie, w których wysoki stopień zadłużenia wynika z:

- ujęcia w planach wydatków inwestycyjnych kwot znacznie przekraczających możliwości finansowe gminy - zaciąganie kredytów na ich realizację spowodowało utratę płynności finansowej i brak możliwości wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań (Brzozie - 96,9%); ponadto w gminie tej nie funkcjonowały instrumenty kontrolne bezpośrednio wmontowane w ustrój samorządu terytorialnego,
- zaciągnięcia zobowiązań na realizację inwestycji jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy o finansach publicznych, przy czym, w ciągu ostatnich lat widać wyraźny systematyczny spadek stopnia zadłużenia (Stepnica - 89,1%).

Na koniec 2003 r. gminy wykazały należności w kwocie 3 236 547 tys. zł (wzrost o 11,0%), tj. na poziomie 9,0% wykonanych dochodów. Aż 99,4% tej kwoty to należności wymagalne.

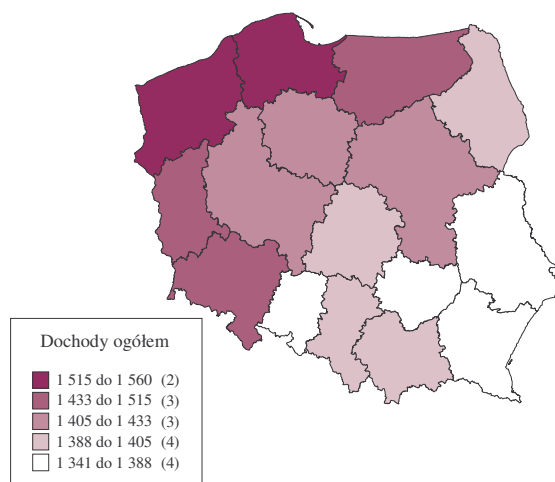
2.2.4. Podsumowanie

1. *Dochody budżetowe gmin w 2003 r. zostały zrealizowane w kwocie 36 046 322 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu. Natomiast plan wydatków wykonano w 94,1%, tj. w wysokości 36 595 278 tys. zł. W stosunku do 2002 r. realny wzrost dochodów wyniósł 3,5 punktu procentowego, zaś wydatków 3,9 punktu procentowego.*
2. *W strukturze dochodów budżetowych, dochody własne stanowiły 47,3%, subwencja ogólna 42,2% i dotacje celowe 10,5%. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost udziału dochodów własnych i subwencji ogólnej w dochodach ogółem - odpowiednio o 1 punkt procentowy i 0,9 punktu procentowego. Natomiast udział dotacji celowych spadł o 1,9 punktu procentowego.*

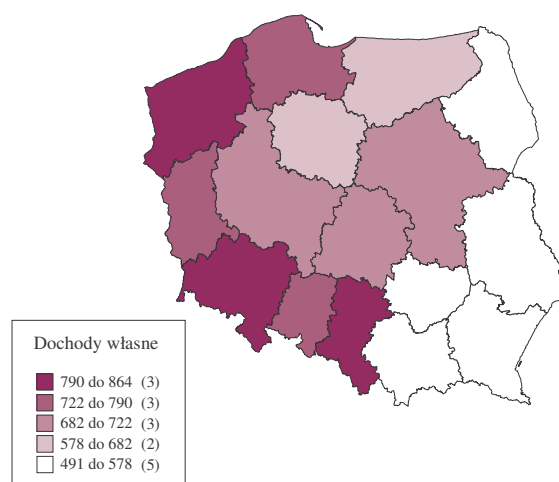
3. *Systematycznie maleje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin z 21,8% w 1999 r. do 16,9% w 2003 r. Połowa liczby gmin wydatkowała na inwestycje nie więcej niż 15,6% ogółu poniesionych wydatków, natomiast dwie gminy nie realizowały wydatków inwestycyjnych. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych (76,5%) odnotowano w jednej z gmin miejskich województwa pomorskiego.*
4. *Z otrzymanej z budżetu państwa subwencji ogólnej gminy zrealizowały 41,6% wydatków (w 2002 r. - 40,8%). Środkami przekazanymi w formie dotacji sfinansowano 10,3% ogółu wydatków (w 2002 r. 12,3%), natomiast dotacjami na zadania inwestycyjne 8,6% wydatków inwestycyjnych gmin (11,1% w 2002 r.).*
5. *Dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w gminach 1 424 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 74 zł. Najmniejszy i największy dochód per capita wystąpił w gminach wiejskich - odpowiednio 927 zł i 6 124 zł. Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły w 2003 r. poziom 1 446 zł i wzrosły o 80 zł w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki majątkowe per capita wyniosły 247 zł, najwyższe w kwocie 2 336 zł zrealizowano w jednej z gmin wiejskich. Powyższe dane nie obejmują gmin Kleszczów i Krynica Morska, w których występują wielkości znacznie wyższe niż w całej zbiorowości gmin. Dochód per capita w tych jednostkach wyniósł odpowiednio 35 000 zł i 15 439 zł, zaś wydatki majątkowe 8 922 zł i 11 391 zł.*
6. *Najwyższe wydatki ogółem gminy poniosły na realizację zadań z zakresu: oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (46,4% wydatków ogółem), administracji publicznej (12,5%), opieki społecznej (11,0%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (8,8%) oraz transportu i łączności (6,0%). Na zadania inwestycyjne najczęściej wydatkowano w działach: gospodarka komunalna i ochrona środowiska (28,0% ogółu wydatków inwestycyjnych), oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza (20,1%), transport i łączność (19,6%) oraz rolnictwo i łowiectwo (16,8%).*
7. *W roku 2003 gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 2 227 616 tys. zł, co stanowiło 6,1% w relacji do dochodów. Realizacja budżetów pozwoliła zamknąć rok deficytem w kwocie 548 956 tys. zł, tj. 1,5% wykonanych dochodów. W poszczególnych typach gmin relacja ta była zróżnicowana: 0,5% w gminach miejskich, 1,9% w gminach miejsko-wiejskich, 1,8% w gminach wiejskich. Nadal głównym źródłem finansowania deficytu są kredyty i pożyczki - 55,8% (w 2002 r. - 54,1%). Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł odpowiednio: 13,3% oraz 20,6% (w 2002 r.: 19,0% i 20,3%) a obligacji zaledwie 2,5% (5,6% w 2002 r.).*
8. *Zadłużenie gmin ogółem wyniosło na koniec 2003 r. 6 617 791 tys. zł (wzrost o 9,6% w stosunku do roku poprzedniego), z czego zobowiązania wymagalne stanowiły 329 325 tys. zł (spadek o 15,9%). Poziom zadłużenia gmin z roku na rok jest coraz wyższy, choć przeciętne wielkości w stosunku do dochodów dalekie są od ustawowej granicy 60%. W 2003 r. 990 gmin (41,0% ogółu) było zadłużonych poniżej 10%, w 59 gminach wskaźnik ten ukształtował się w granicach 50% - 60%. Dopuszczalny poziom zadłużenia przekroczyło 17 jednostek, których budżety stanowiły 0,4% budżetów wszystkich gmin.*

Rysunek 2.2.1. Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

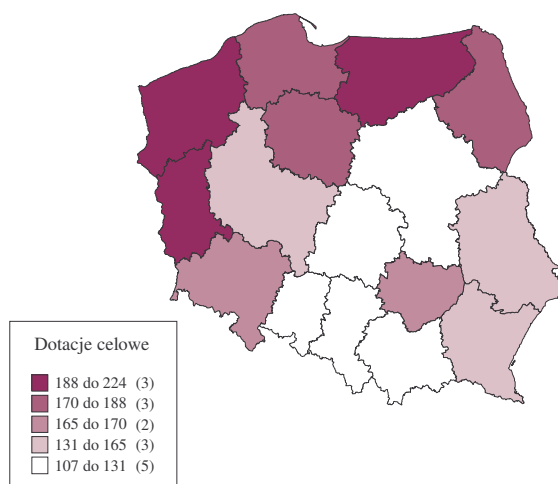
Dochody ogółem



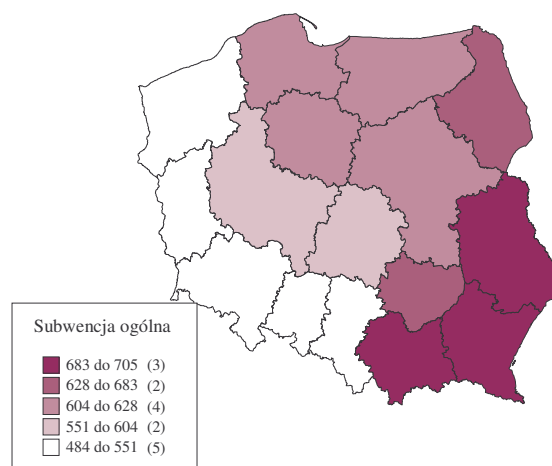
Dochody własne



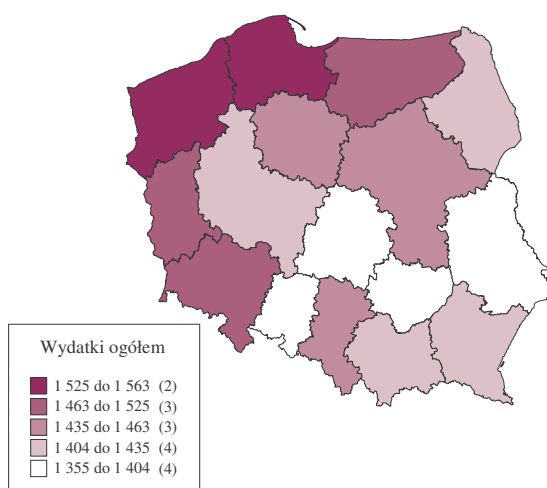
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Wydatki majątkowe

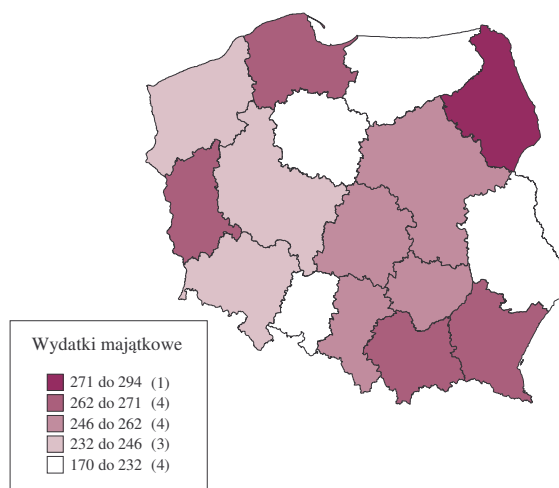


Tabela 2.2.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Wykonanie	Wydatki ogółem		Wykonanie	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie	4:3 %	plan	wykonanie	7:6 %	plan 3-6	wykonanie 4-7
1	P O L S K A w tym gminy:	36 649 653	36 046 322	98,4	38 877 269	36 595 278	94,1	-2 227 616	-548 956
2	miejskie	8 820 529	8 666 569	98,3	9 279 781	8 709 233	93,9	-459 252	-42 663
3	miejsko-wiejskie	11 904 372	11 699 390	98,3	12 616 566	11 917 713	94,5	-712 194	-218 323
4	wiejskie	15 924 752	15 680 363	98,5	16 980 921	15 968 332	94,0	-1 056 170	-287 970
5	Dolnośląskie w tym gminy:	3 232 773	3 131 276	96,9	3 403 918	3 151 797	92,6	-171 145	-20 521
6	miejskie	1 275 400	1 236 140	96,9	1 352 281	1 246 439	92,2	-76 880	-10 299
7	miejsko - wiejskie	1 114 002	1 082 087	97,1	1 175 319	1 095 263	93,2	-61 316	-13 175
8	wiejskie	843 371	813 048	96,4	876 319	810 096	92,4	-32 949	2 952
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	1 820 542	1 811 451	99,5	1 929 911	1 837 043	95,2	-109 369	-25 593
10	miejskie	322 539	320 647	99,4	328 874	317 030	96,4	-6 335	3 617
11	miejsko - wiejskie	664 886	659 455	99,2	706 537	670 057	94,8	-41 651	-10 602
12	wiejskie	833 117	831 349	99,8	894 500	849 956	95,0	-61 383	-18 607
13	Lubelskie w tym gminy:	2 243 372	2 202 826	98,2	2 360 408	2 231 370	94,5	-117 036	-28 544
14	miejskie	476 485	471 508	99,0	494 700	469 209	94,8	-18 216	2 300
15	miejsko - wiejskie	322 338	315 160	97,8	342 225	325 781	95,2	-19 887	-10 621
16	wiejskie	1 444 549	1 416 158	98,0	1 523 483	1 436 380	94,3	-78 934	-20 222
17	Lubuskie w tym gminy:	1 146 387	1 116 824	97,4	1 222 661	1 155 044	94,5	-76 273	-38 221
18	miejskie	210 338	206 838	98,3	221 995	212 301	95,6	-11 657	-5 463
19	miejsko - wiejskie	613 809	596 250	97,1	656 362	620 475	94,5	-42 553	-24 225
20	wiejskie	322 241	313 735	97,4	344 304	322 268	93,6	-22 063	-8 533
21	Łódzkie w tym gminy:	2 363 640	2 347 949	99,3	2 480 421	2 343 726	94,5	-116 780	4 222
22	miejskie	733 245	725 341	98,9	754 554	723 239	95,8	-21 310	2 101
23	miejsko - wiejskie	488 363	481 263	98,5	527 889	497 446	94,2	-39 526	-16 183
24	wiejskie	1 142 033	1 141 345	99,9	1 197 977	1 123 041	93,7	-55 945	-18 304
25	Małopolskie w tym gminy:	3 201 031	3 174 969	99,2	3 444 178	3 281 428	95,3	-243 147	-106 459
26	miejskie	345 776	344 804	99,7	369 150	353 533	95,8	-23 374	-8 729
27	miejsko - wiejskie	1 198 305	1 190 335	99,3	1 279 313	1 219 996	95,4	-81 007	-29 661
28	wiejskie	1 656 950	1 639 831	99,0	1 795 715	1 707 899	95,1	-138 765	-68 069
29	Mazowieckie w tym gminy:	4 313 467	4 232 564	98,1	4 554 572	4 268 520	93,7	-241 105	-35 956
30	miejskie	998 156	968 609	97,0	1 045 717	980 812	93,8	-47 561	-12 203
31	miejsko - wiejskie	1 210 395	1 182 757	97,7	1 282 051	1 189 118	92,8	-71 656	-6 360
32	wiejskie	2 104 917	2 081 198	98,9	2 226 805	2 098 591	94,2	-121 888	-17 393
33	Opolskie w tym gminy:	1 274 180	1 262 526	99,1	1 365 565	1 259 293	92,2	-91 384	3 233
34	miejskie	165 240	165 029	99,9	169 732	156 181	92,0	-4 492	8 849
35	miejsko - wiejskie	730 566	723 028	99,0	771 419	716 118	92,8	-40 853	6 910
36	wiejskie	378 375	374 469	99,0	424 414	386 994	91,2	-46 039	-12 525
37	Podkarpackie w tym gminy:	2 487 479	2 431 542	97,8	2 647 266	2 486 744	93,9	-159 787	-55 202
38	miejskie	514 506	491 915	95,6	535 215	494 175	92,3	-20 709	-2 260
39	miejsko - wiejskie	607 217	600 658	98,9	640 176	610 765	95,4	-32 959	-10 108
40	wiejskie	1 365 756	1 338 969	98,0	1 471 875	1 381 804	93,9	-106 119	-42 835
41	Podlaskie w tym gminy:	1 107 465	1 093 178	98,7	1 165 552	1 110 595	95,3	-58 087	-17 417
42	miejskie	255 259	252 696	99,0	271 001	263 153	97,1	-15 741	-10 458
43	miejsko - wiejskie	285 064	281 350	98,7	294 850	283 994	96,3	-9 786	-2 643
44	wiejskie	567 141	559 132	98,6	599 701	563 448	94,0	-32 560	-4 316
45	Pomorskie w tym gminy:	2 045 519	2 029 337	99,2	2 160 512	2 054 109	95,1	-114 993	-24 772
46	miejskie	719 614	720 463	100,1	758 153	721 581	95,2	-38 539	-1 118
47	miejsko - wiejskie	393 702	383 758	97,5	427 547	404 308	94,6	-33 845	-20 550
48	wiejskie	932 203	925 116	99,2	974 812	928 220	95,2	-42 610	-3 104
49	Śląskie w tym gminy:	2 812 891	2 750 032	97,8	3 140 613	2 863 851	91,2	-327 722	-113 819
50	miejskie	1 115 116	1 097 157	98,4	1 252 656	1 130 130	90,2	-137 541	-32 973
51	miejsko - wiejskie	490 344	474 844	96,8	543 605	499 543	91,9	-53 261	-24 700
52	wiejskie	1 207 431	1 178 031	97,6	1 344 352	1 234 177	91,8	-136 920	-56 147
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	1 497 772	1 481 673	98,9	1 561 396	1 478 259	94,7	-63 624	3 414
54	miejskie	275 367	273 593	99,4	269 720	256 874	95,2	5 646	16 719
55	miejsko - wiejskie	497 309	494 500	99,4	519 065	496 958	95,7	-21 756	-2 458
56	wiejskie	725 096	713 579	98,4	772 611	724 427	93,8	-47 515	-10 847
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	1 691 462	1 642 743	97,1	1 785 579	1 682 085	94,2	-94 116	-39 342
58	miejskie	482 682	471 929	97,8	501 909	473 214	94,3	-19 227	-1 285
59	miejsko - wiejskie	577 081	561 520	97,3	605 656	573 260	94,7	-28 574	-11 739
60	wiejskie	631 698	609 294	96,5	678 014	635 612	93,7	-46 316	-26 318
61	Wielkopolskie w tym gminy:	3 621 240	3 571 428	98,6	3 780 816	3 622 027	95,8	-159 576	-50 598
62	miejskie	574 961	564 663	98,2	582 736	559 852	96,1	-7 775	4 810
63	miejsko - wiejskie	1 781 616	1 758 888	98,7	1 871 447	1 795 366	95,9	-89 830	-36 478
64	wiejskie	1 264 663	1 247 878	98,7	1 326 633	1 266 808	95,5	-61 971	-18 930
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	1 790 431	1 766 005	98,6	1 873 901	1 769 386	94,4	-83 470	-3 381
66	miejskie	355 846	355 238	99,8	371 389	351 510	94,6	-15 543	3 728
67	miejsko - wiejskie	929 373	913 537	98,3	973 107	919 266	94,5	-43 734	-5 728
68	wiejskie	505 212	497 229	98,4	529 405	498 611	94,2	-24 193	-1 381

cd tabeli 2.2.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów gmin nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów gmin deficytowych w %
		kwota (w tys. zł)	liczba gmin	kwota (w tys. zł)	liczba gmin		
1	2	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A w tym gminy:	724 632	1 050	1 273 588	1 363	4,4	6,5
2	miejskie	198 783	128	241 446	114	4,3	6,0
3	miejsko-wiejskie	202 764	243	421 087	334	4,0	6,3
4	wiejskie	323 085	679	611 054	915	4,8	6,8
5	Dolnośląskie w tym gminy:	82 612	92	103 133	74	5,5	6,3
6	miejskie	31 941	20	42 239	13	5,6	6,4
7	miejsko - wiejskie	26 034	27	39 209	27	5,2	6,8
8	wiejskie	24 637	45	21 685	34	5,8	5,6
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	32 192	62	57 785	78	3,8	5,9
10	miejskie	11 017	9	7 400	4	4,4	10,9
11	miejsko - wiejskie	8 950	17	19 552	18	3,3	5,1
12	wiejskie	12 225	36	30 833	56	4,0	5,9
13	Lubelskie w tym gminy:	33 094	88	61 638	121	3,3	5,1
14	miejskie	9 054	7	6 754	9	3,1	3,8
15	miejsko - wiejskie	3 110	7	13 731	14	3,7	6,0
16	wiejskie	20 931	74	41 153	98	3,4	5,1
17	Lubuskie w tym gminy:	9 025	29	47 246	52	2,5	6,2
18	miejskie	2 473	2	7 936	5	5,7	4,9
19	miejsko - wiejskie	3 315	9	27 540	24	1,9	6,6
20	wiejskie	3 237	18	11 770	23	2,4	6,5
21	Łódzkie w tym gminy:	78 239	75	74 016	99	6,7	6,3
22	miejskie	13 265	10	11 163	5	2,9	4,1
23	miejsko - wiejskie	6 579	8	22 762	16	4,7	6,7
24	wiejskie	58 395	57	40 091	78	10,0	7,2
25	Małopolskie w tym gminy:	35 155	59	141 614	120	3,0	7,1
26	miejskie	4 187	3	12 917	9	3,0	6,3
27	miejsko - wiejskie	13 554	13	43 215	27	2,9	6,0
28	wiejskie	17 414	43	85 482	84	3,0	8,0
29	Mazowieckie w tym gminy:	93 721	152	129 677	157	4,3	6,3
30	miejskie	19 350	15	31 553	15	4,1	6,3
31	miejsko - wiejskie	23 286	25	29 647	25	3,7	5,4
32	wiejskie	51 085	112	68 477	117	4,8	6,7
33	Opolskie w tym gminy:	35 681	33	32 448	37	4,8	6,2
34	miejskie	8 849	2	0	0	5,4	-
35	miejsko - wiejskie	20 897	16	13 987	15	4,9	4,7
36	wiejskie	5 936	15	18 461	22	4,1	8,0
37	Podkarpackie w tym gminy:	26 723	54	81 926	101	2,7	5,7
38	miejskie	6 869	5	9 128	7	2,3	4,7
39	miejsko - wiejskie	7 563	13	17 670	16	2,6	5,6
40	wiejskie	12 292	36	55 127	78	3,0	5,9
41	Podlaskie w tym gminy:	19 381	50	36 798	65	4,1	5,9
42	miejskie	2 067	5	12 525	5	2,4	7,5
43	miejsko - wiejskie	5 863	10	8 506	13	4,3	5,8
44	wiejskie	11 451	35	15 767	47	4,6	5,1
45	Pomorskie w tym gminy:	41 818	52	66 590	67	4,7	5,8
46	miejskie	17 402	10	18 519	11	5,3	4,7
47	miejsko - wiejskie	2 665	5	23 215	12	3,3	7,6
48	wiejskie	21 751	37	24 855	44	4,6	5,5
49	Śląskie w tym gminy:	45 413	53	159 232	95	4,8	8,8
50	miejskie	19 602	13	52 575	17	4,3	8,2
51	miejsko - wiejskie	8 549	6	33 248	16	8,0	9,0
52	wiejskie	17 262	34	73 409	62	4,5	9,3
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	37 225	52	33 811	49	4,4	5,3
54	miejskie	16 719	4	0	0	6,1	-
55	miejsko - wiejskie	7 919	12	10 376	13	3,2	4,3
56	wiejskie	12 588	36	23 435	36	3,9	5,9
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	26 580	45	65 922	69	3,8	7,0
58	miejskie	10 496	7	11 781	7	4,4	5,1
59	miejsko - wiejskie	8 492	14	20 232	19	3,5	6,4
60	wiejskie	7 591	24	33 909	43	3,5	8,6
61	Wielkopolskie w tym gminy:	79 717	98	130 316	124	4,7	7,0
62	miejskie	15 846	11	11 035	4	4,1	6,2
63	miejsko - wiejskie	34 818	37	71 297	53	4,5	7,2
64	wiejskie	29 053	50	47 983	67	5,4	6,8
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	48 055	56	51 436	55	5,1	6,2
66	miejskie	9 648	5	5 920	3	4,6	4,0
67	miejsko - wiejskie	21 171	24	26 899	26	4,5	6,0
68	wiejskie	17 236	27	18 617	26	6,6	7,9

Tabela 2.2.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2003 r. (2002 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A w tym gminy:	104,3	103,5	106,6	103,2	106,8	88,0	104,7	103,9	105,1	102,7	103,0
2	- miejskie	105,8	105,0	106,6	103,0	107,7	97,0	105,2	104,4	106,6	97,1	97,8
3	- miejsko-wiejskie	103,1	102,3	104,7	101,8	106,4	87,5	102,6	101,8	104,1	95,5	95,6
4	- wiejskie	104,5	103,7	108,4	105,2	106,7	83,8	106,0	105,2	105,1	110,2	110,2
5	Dolnośląskie	111,1	110,3	114,6	108,2	110,3	97,4	109,8	109,0	112,4	97,3	98,2
6	Kujawsko-pomorskie	103,4	102,6	103,2	100,6	106,9	93,2	104,4	103,6	104,7	102,9	102,8
7	Lubelskie	105,3	104,5	110,5	110,3	107,6	85,5	104,6	103,8	104,7	104,0	103,9
8	Lubuskie	103,8	103,0	104,6	101,4	106,7	93,6	107,9	107,1	104,8	125,5	126,7
9	Łódzkie	102,8	102,0	103,8	104,6	106,7	85,2	104,2	103,4	105,0	100,8	102,8
10	Małopolskie	103,5	102,7	106,0	101,2	108,1	77,7	104,9	104,1	104,9	104,7	104,5
11	Mazowieckie	103,0	102,2	103,7	103,2	107,0	82,9	102,7	101,9	105,1	92,6	92,7
12	Opolskie	102,8	102,0	103,2	101,4	107,5	85,7	103,3	102,5	102,6	108,7	105,6
13	Podkarpackie	103,7	102,9	108,9	103,4	105,3	82,8	106,1	105,3	104,4	113,8	113,5
14	Podlaskie	107,5	106,7	115,7	105,3	104,8	95,1	108,8	108,0	105,9	121,7	121,9
15	Pomorskie	104,1	103,3	107,2	107,9	107,7	83,4	102,7	101,9	105,1	92,4	93,0
16	Śląskie	99,7	98,9	100,0	94,5	103,2	84,5	103,2	102,4	102,0	109,0	109,7
17	Świętokrzyskie	107,5	106,7	114,0	111,1	106,6	93,3	106,7	105,9	103,7	121,7	122,2
18	Warmińsko-mazurskie	103,9	103,1	105,8	103,6	106,5	93,1	104,1	103,3	104,7	101,0	101,8
19	Wielkopolskie	104,5	103,7	106,3	103,1	106,2	90,3	103,3	102,5	105,0	95,7	96,1
20	Zachodniopomorskie	105,6	104,8	108,0	105,5	106,3	95,1	103,2	102,4	104,3	97,2	95,9

* wskaźnik inflacji 0,8%

Tabela 2.2.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2002 i 2003 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA w tym gminy:	46,3	47,3	12,4	10,5	41,3	42,2	17,4	17,1	17,2	16,9	82,6	82,9	43,2	44,6
2	- miejskie	58,6	59,0	11,4	10,5	29,9	30,5	15,0	13,9	14,3	13,3	85,0	86,1	41,0	42,2
3	- miejsko-wiejskie	48,1	48,9	12,9	11,0	38,9	40,1	17,2	16,0	17,0	15,8	82,8	84,0	42,8	44,9
4	- wiejskie	38,2	39,7	12,5	10,1	49,2	50,3	18,9	19,7	18,9	19,6	81,1	80,3	44,8	45,8
5	Dolnośląskie	55,3	57,0	12,6	11,0	32,2	32,0	17,3	15,3	16,6	14,9	82,7	84,7	38,8	39,6
6	Kujawsko-pomorskie	43,8	43,7	13,7	12,4	42,4	43,9	15,6	15,4	15,5	15,3	84,4	84,6	44,7	46,0
7	Lubelskie	34,9	36,7	15,1	12,3	50,0	51,1	16,3	16,2	16,2	16,1	83,7	83,8	46,0	47,3
8	Lubuskie	49,8	50,2	14,3	12,9	35,9	36,9	15,1	17,6	14,9	17,5	84,9	82,4	42,2	41,6
9	Łódzkie	49,3	49,8	11,3	9,4	39,4	40,8	18,4	17,8	17,9	17,6	81,6	82,2	43,9	45,1
10	Małopolskie	40,6	41,6	12,2	9,2	47,1	49,2	18,6	18,6	18,5	18,4	81,4	81,4	43,4	45,4
11	Mazowieckie	49,3	49,6	10,1	8,2	40,6	42,2	19,5	17,6	19,3	17,5	80,5	82,4	44,1	46,2
12	Opolskie	53,0	53,1	10,9	9,1	36,1	37,7	12,0	12,6	11,8	12,1	88,0	87,4	46,2	48,2
13	Podkarpackie	36,5	38,4	12,9	10,3	50,6	51,3	18,0	19,3	17,8	19,1	82,0	80,7	45,7	46,7
14	Podlaskie	37,6	40,4	14,2	12,5	48,2	47,0	18,5	20,7	18,4	20,6	81,5	79,3	45,7	45,1
15	Pomorskie	46,8	48,2	13,9	11,2	39,3	40,6	18,9	17,1	18,4	16,7	81,1	82,9	41,8	44,0
16	Śląskie	56,1	56,3	9,0	7,6	34,9	36,1	16,9	17,9	16,6	17,7	83,1	82,1	43,2	44,7
17	Świętokrzyskie	38,3	40,6	14,2	12,3	47,6	47,1	16,7	19,1	16,6	19,0	83,3	80,9	45,0	45,6
18	Warmińsko-mazurskie	42,1	42,9	17,1	15,3	40,7	41,7	16,0	15,5	15,7	15,4	84,0	84,5	43,3	44,5
19	Wielkopolskie	47,4	48,2	10,8	9,4	41,7	42,4	18,1	16,8	17,8	16,5	81,9	83,2	42,5	44,3
20	Zachodniopomorskie	50,9	52,0	14,1	12,7	35,1	35,3	15,8	14,9	15,7	14,6	84,2	85,1	37,9	39,5

Tabela 2.2.4. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Dochody własne						Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym						ogółem		w tym na inwestycje	
						wpływy z podatków i opłat		udziały w dochodach b. p.							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A w tym gminy:	1 350	1 424	625	674	318	332	160	167	557	601	168	149	26	21
2	miejskie	1 309	1 400	767	826	339	365	241	251	392	426	150	147	17	18
3	miejsko-wiejskie	1 329	1 392	640	681	336	351	166	172	517	559	172	153	27	21
4	wiejskie	1 391	1 463	532	581	292	299	109	116	685	736	174	147	30	23
5	Dolnośląskie w tym gminy:	1 409	1 515	779	864	399	424	181	189	453	484	177	167	41	37
6	miejskie	1 351	1 477	831	915	315	354	241	244	371	401	148	161	22	33
7	miejsko - wiejskie	1 416	1 515	757	835	452	482	161	167	476	517	183	164	46	35
8	wiejskie	1 483	1 575	734	820	446	459	122	130	538	574	210	182	60	45
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	1 360	1 431	596	626	318	331	138	141	577	628	187	177	20	12
10	miejskie	1 264	1 370	643	702	297	329	200	221	433	475	188	193	16	6
11	miejsko - wiejskie	1 340	1 386	632	629	349	354	156	149	529	579	179	177	11	10
12	wiejskie	1 418	1 495	544	591	301	312	95	101	681	734	193	171	29	17
13	Lubelskie w tym gminy:	1 250	1 341	436	492	239	249	102	114	625	685	189	165	31	23
14	miejskie	1 245	1 363	639	711	333	347	190	219	430	484	177	168	15	13
15	miejsko - wiejskie	1 228	1 308	407	445	224	231	111	121	611	664	210	199	37	36
16	wiejskie	1 256	1 342	375	431	211	221	70	79	693	756	188	155	36	23
17	Lubuskie w tym gminy:	1 381	1 461	688	734	334	350	151	157	496	540	197	188	31	29
18	miejskie	1 331	1 403	779	808	316	353	198	213	382	424	170	170	19	20
19	miejsko - wiejskie	1 367	1 455	682	733	330	340	148	152	485	531	200	190	35	32
20	wiejskie	1 448	1 516	632	681	356	368	124	125	603	638	212	198	33	30
21	Łódzkie w tym gminy:	1 330	1 389	656	691	343	360	157	166	524	567	151	131	16	10
22	miejskie	1 184	1 253	678	726	278	300	235	244	366	402	140	125	15	8
23	miejsko - wiejskie	1 271	1 318	612	638	335	342	152	169	500	543	159	138	17	11
24	wiejskie	1 473	1 529	660	691	397	415	98	105	658	707	156	131	17	11
25	Małopolskie w tym gminy:	1 341	1 388	545	578	259	252	154	156	632	683	164	128	31	21
26	miejskie	1 503	1 553	945	984	460	465	222	240	392	435	165	134	32	16
27	miejsko - wiejskie	1 310	1 335	634	666	297	302	206	201	514	550	162	119	36	18
28	wiejskie	1 333	1 398	396	433	190	174	101	106	771	832	166	133	28	24
29	Mazowieckie w tym gminy:	1 389	1 433	684	711	320	333	217	224	563	604	141	117	19	12
30	miejskie	1 324	1 363	812	834	317	336	324	333	392	416	119	113	5	6
31	miejsko - wiejskie	1 485	1 495	850	853	389	397	279	280	492	526	143	116	26	16
32	wiejskie	1 369	1 433	534	574	284	297	132	140	685	739	150	120	21	13
33	Opolskie w tym gminy:	1 290	1 359	683	722	370	393	156	162	466	513	141	124	16	13
34	miejskie	1 498	1 568	1 029	1 063	488	569	248	258	341	383	128	121	4	5
35	miejsko - wiejskie	1 220	1 291	644	682	339	358	158	163	439	485	137	124	9	9
36	wiejskie	1 355	1 421	627	672	390	396	114	122	572	625	155	124	34	24
37	Podkarpackie w tym gminy:	1 302	1 373	475	527	254	248	118	125	658	705	168	142	29	21
38	miejskie	1 257	1 343	697	748	374	375	212	221	407	447	152	147	18	21
39	miejsko - wiejskie	1 278	1 348	462	520	249	245	110	114	652	684	164	144	24	19
40	wiejskie	1 330	1 396	395	445	209	200	86	93	759	813	176	138	36	22
41	Podlaskie w tym gminy:	1 272	1 398	478	566	279	296	102	109	614	657	180	175	32	36
42	miejskie	1 234	1 484	584	777	294	327	176	187	461	509	189	199	31	42
43	miejsko - wiejskie	1 204	1 275	433	485	249	263	104	114	585	622	186	168	34	25
44	wiejskie	1 327	1 430	457	519	290	300	67	73	697	742	173	169	31	40
45	Pomorskie w tym gminy:	1 444	1 526	676	736	331	355	154	169	567	620	201	170	41	24
46	miejskie	1 365	1 472	786	842	341	365	231	251	412	465	167	165	28	31
47	miejsko - wiejskie	1 346	1 416	542	591	266	291	123	138	585	633	220	191	47	28
48	wiejskie	1 562	1 624	643	713	353	378	102	114	696	747	222	165	49	17
49	Śląskie w tym gminy:	1 378	1 405	773	790	371	377	245	236	481	507	124	107	16	12
50	miejskie	1 389	1 423	920	944	434	465	297	285	352	371	117	108	9	8
51	miejsko - wiejskie	1 274	1 302	694	697	326	328	231	224	454	495	127	111	19	19
52	wiejskie	1 414	1 433	666	688	330	315	200	196	618	640	130	105	22	14
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	1 242	1 369	476	556	268	294	116	132	591	645	176	168	27	34
54	miejskie	1 137	1 335	630	791	304	395	192	208	363	392	145	152	8	7
55	miejsko - wiejskie	1 208	1 327	525	596	325	334	127	155	508	561	176	169	24	34
56	wiejskie	1 311	1 414	374	430	210	223	75	84	749	810	189	174	37	46
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	1 357	1 457	572	625	283	300	125	134	553	608	232	223	39	39
58	miejskie	1 277	1 410	615	700	250	269	191	206	452	502	209	208	41	42
59	miejsko - wiejskie	1 353	1 425	553	580	276	294	115	120	545	591	255	254	48	59
60	wiejskie	1 430	1 527	554	607	318	331	79	87	646	713	230	207	28	19
61	Wielkopolskie w tym gminy:	1 345	1 414	638	682	338	357	170	176	561	599	146	132	17	16
62	miejskie	1 287	1 332	774	794	347	363	253	260	387	411	125	128	7	13
63	miejsko - wiejskie	1 311	1 365	628	666	348	368	164	171	534	572	149	127	18	10
64	wiejskie	1 432	1 535	581	650	318	336	135	140	698	741	152	144	22	27
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	1 437	1 559	731	811	380	415	143	155	504	551	202	198	20	23
66	miejskie	1 293	1 421	711	799	315	334	203	225	405	444	176	178	14	17
67	miejsko - wiejskie	1 401	1 532	694	788	381	425	133	145	497	543	210	201	23	22
68	wiejskie	1 646	1 736	827	870	437	466	107	112	610	659	210	207	21	31

Tabela 2.2.5. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym		ogółem		w tym			
		2002	2003	2002	2003	2002	2003			2002	2003	2002	2003
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	POLSKA w tym gminy:	1 366	1 446	238	247	234	244	1 128	1 199	590	645	77	84
2	miejskie	1 323	1 407	199	195	189	187	1 124	1 211	543	593	118	128
3	miejsko-wiejskie	1 360	1 418	233	226	231	224	1 127	1 192	582	636	84	90
4	wiejskie	1 395	1 490	264	293	264	293	1 131	1 197	625	682	46	53
5	Dolnośląskie w tym gminy:	1 435	1 525	248	234	238	227	1 186	1 291	556	603	133	132
6	miejskie	1 314	1 489	185	190	170	176	1 129	1 300	493	539	146	148
7	miejsko - wiejskie	1 495	1 534	270	246	258	241	1 225	1 288	579	635	152	142
8	wiejskie	1 522	1 570	309	289	308	289	1 214	1 281	614	662	87	92
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	1 365	1 451	214	224	212	222	1 152	1 228	610	668	52	54
10	miejskie	1 259	1 354	145	128	142	123	1 114	1 226	563	622	98	98
11	miejsko - wiejskie	1 347	1 408	191	185	190	183	1 156	1 223	598	655	58	59
12	wiejskie	1 427	1 529	263	297	262	297	1 165	1 232	642	697	27	32
13	Lubelskie w tym gminy:	1 274	1 359	207	220	207	219	1 067	1 139	586	643	67	74
14	miejskie	1 273	1 357	179	154	178	153	1 093	1 202	535	599	139	154
15	miejsko - wiejskie	1 253	1 352	168	196	168	195	1 085	1 156	603	657	70	78
16	wiejskie	1 280	1 361	225	246	225	246	1 054	1 115	599	654	42	46
17	Lubuskie w tym gminy:	1 374	1 511	208	266	205	264	1 166	1 245	580	628	93	100
18	miejskie	1 355	1 440	179	187	165	183	1 176	1 252	490	531	207	223
19	miejsko - wiejskie	1 351	1 514	206	289	205	287	1 145	1 225	585	638	69	75
20	wiejskie	1 434	1 558	233	277	233	277	1 201	1 281	635	679	57	61
21	Łódzkie w tym gminy:	1 310	1 387	241	246	234	244	1 070	1 141	575	625	67	78
22	miejskie	1 223	1 250	171	142	158	138	1 052	1 108	546	587	81	90
23	miejsko - wiejskie	1 292	1 363	263	265	261	263	1 029	1 098	553	601	59	66
24	wiejskie	1 388	1 505	284	318	280	317	1 104	1 187	608	666	59	75
25	Małopolskie w tym gminy:	1 368	1 435	254	266	253	265	1 113	1 169	593	651	74	79
26	miejskie	1 535	1 592	303	288	299	276	1 232	1 304	592	644	135	155
27	miejsko - wiejskie	1 334	1 368	237	210	235	208	1 096	1 159	585	643	77	84
28	wiejskie	1 361	1 456	258	305	258	305	1 103	1 150	599	658	59	61
29	Mazowieckie w tym gminy:	1 404	1 445	274	254	271	252	1 130	1 190	620	667	61	68
30	miejskie	1 332	1 381	199	208	190	200	1 133	1 173	596	630	96	103
31	miejsko - wiejskie	1 516	1 503	325	258	323	258	1 191	1 245	610	653	92	104
32	wiejskie	1 381	1 445	284	275	284	275	1 097	1 169	637	693	28	32
33	Opolskie w tym gminy:	1 280	1 356	153	171	152	164	1 127	1 185	592	653	83	92
34	miejskie	1 482	1 484	150	214	150	162	1 332	1 269	540	594	190	194
35	miejsko - wiejskie	1 231	1 278	130	121	127	120	1 101	1 158	597	656	71	73
36	wiejskie	1 303	1 469	205	260	205	258	1 098	1 209	602	672	67	92
37	Podkarpackie w tym gminy:	1 301	1 404	234	271	232	268	1 067	1 134	594	656	61	70
38	miejskie	1 294	1 349	205	172	198	165	1 089	1 176	588	657	99	112
39	miejsko - wiejskie	1 255	1 371	226	273	225	272	1 029	1 098	573	635	60	66
40	wiejskie	1 325	1 441	249	307	249	306	1 076	1 134	606	666	47	56
41	Podlaskie w tym gminy:	1 277	1 421	236	294	235	293	1 041	1 127	583	640	59	64
42	miejskie	1 249	1 546	204	396	198	392	1 045	1 150	558	610	104	117
43	miejsko - wiejskie	1 214	1 287	210	204	210	203	1 004	1 084	548	606	70	67
44	wiejskie	1 324	1 441	265	300	264	300	1 060	1 141	614	673	33	39
45	Pomorskie w tym gminy:	1 482	1 544	281	263	273	258	1 201	1 281	620	679	65	75
46	miejskie	1 399	1 474	255	232	237	219	1 145	1 242	557	619	91	103
47	miejsko - wiejskie	1 418	1 492	281	282	280	281	1 136	1 209	590	651	67	70
48	wiejskie	1 586	1 629	303	281	302	280	1 283	1 348	690	745	39	54
49	Śląskie w tym gminy:	1 387	1 463	235	262	231	259	1 152	1 201	599	654	91	96
50	miejskie	1 398	1 466	197	210	187	203	1 201	1 256	576	634	126	134
51	miejsko - wiejskie	1 321	1 370	230	233	228	232	1 091	1 137	578	631	88	93
52	wiejskie	1 406	1 501	275	323	274	323	1 131	1 178	630	682	58	62
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	1 248	1 366	209	261	207	259	1 040	1 105	562	623	56	62
54	miejskie	1 190	1 254	206	187	198	178	984	1 067	489	545	70	77
55	miejsko - wiejskie	1 213	1 334	178	222	176	222	1 035	1 112	556	618	74	82
56	wiejskie	1 300	1 436	234	319	233	319	1 066	1 116	598	658	37	41
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	1 387	1 492	221	231	218	229	1 166	1 261	600	664	61	68
58	miejskie	1 307	1 414	214	201	208	198	1 094	1 212	529	589	98	107
59	miejsko - wiejskie	1 394	1 455	232	224	226	223	1 162	1 230	595	655	63	66
60	wiejskie	1 448	1 593	217	262	217	261	1 231	1 331	667	736	27	38
61	Wielkopolskie w tym gminy:	1 380	1 434	250	240	245	237	1 130	1 193	587	635	76	83
62	miejskie	1 322	1 321	246	181	222	170	1 076	1 140	491	527	131	143
63	miejsko - wiejskie	1 357	1 393	243	223	242	221	1 114	1 170	578	627	77	82
64	wiejskie	1 449	1 558	263	298	261	296	1 186	1 259	651	704	45	54
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	1 473	1 562	233	232	231	228	1 241	1 330	558	617	124	141
66	miejskie	1 262	1 406	106	140	106	138	1 156	1 267	452	509	181	212
67	miejsko - wiejskie	1 462	1 542	234	218	231	210	1 228	1 324	552	609	134	152
68	wiejskie	1 691	1 740	346	343	346	343	1 345	1 397	669	726	52	55

Tabela 2.2.6. Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2003 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym			ogółem	w tym inwestycyjne			
				wplywy z podatków i opłat	udziały w dochodach b. p.						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA w tym gminy:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	miejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
3	miejsko-wiejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4	wiejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5	Dolnośląskie w tym gminy:	106	128	128	113	81	112	175	105	95	108
6	miejskie	106	111	97	97	94	109	183	106	97	107
7	miejsko - wiejskie	109	123	137	97	92	107	165	108	109	108
8	wiejskie	108	141	153	113	78	123	200	105	99	107
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	100	93	100	84	104	119	59	100	91	102
10	miejskie	98	85	90	88	111	131	31	96	65	101
11	miejsko - wiejskie	100	92	101	87	104	116	48	99	82	103
12	wiejskie	102	102	104	87	100	116	76	103	101	103
13	Lubelskie w tym gminy:	94	73	75	68	114	110	108	94	89	95
14	miejskie	97	86	95	87	114	114	70	96	79	99
15	miejsko - wiejskie	94	65	66	71	119	130	171	95	87	97
16	wiejskie	92	74	74	68	103	106	101	91	84	93
17	Lubuskie w tym gminy:	103	109	105	94	90	126	137	105	108	104
18	miejskie	100	98	97	85	99	116	110	102	96	103
19	miejsko - wiejskie	104	108	97	89	95	124	149	107	128	103
20	wiejskie	104	117	123	108	87	134	131	105	94	107
21	Łódzkie w tym gminy:	98	103	108	99	94	88	46	96	100	95
22	miejskie	90	88	82	97	94	85	44	89	73	91
23	miejsko - wiejskie	95	94	97	98	97	90	51	96	117	92
24	wiejskie	104	119	139	91	96	89	46	101	109	99
25	Małopolskie w tym gminy:	97	86	76	93	114	86	100	99	108	97
26	miejskie	111	119	127	96	102	91	92	113	147	108
27	miejsko - wiejskie	96	98	86	117	98	78	83	96	93	97
28	wiejskie	96	75	58	92	113	90	108	98	104	96
29	Mazowieckie w tym gminy:	101	106	100	134	101	79	57	100	103	99
30	miejskie	97	101	92	133	98	77	35	98	106	97
31	miejsko - wiejskie	107	125	113	163	94	76	75	106	114	104
32	wiejskie	98	99	99	121	100	81	55	97	94	98
33	Opolskie w tym gminy:	95	107	118	97	85	83	62	94	69	99
34	miejskie	112	129	156	103	90	83	29	105	110	105
35	miejsko - wiejskie	93	100	102	95	87	81	44	90	53	97
36	wiejskie	97	116	132	106	85	84	105	99	89	101
37	Podkarpackie w tym gminy:	96	78	74	74	117	95	98	97	110	95
38	miejskie	96	91	103	88	105	100	119	96	88	97
39	miejsko - wiejskie	97	76	70	66	122	94	87	97	121	92
40	wiejskie	95	77	67	80	111	94	95	97	105	95
41	Podlaskie w tym gminy:	98	84	89	65	109	118	173	98	119	94
42	miejskie	106	94	90	75	119	135	234	110	203	95
43	miejsko - wiejskie	92	71	75	66	111	110	116	91	90	91
44	wiejskie	98	89	100	63	101	115	178	97	102	95
45	Pomorskie w tym gminy:	107	109	107	101	103	114	115	107	107	107
46	miejskie	105	102	100	100	109	112	170	105	119	103
47	miejsko - wiejskie	102	87	83	80	113	125	130	105	125	101
48	wiejskie	111	123	126	98	101	112	74	109	96	113
49	Śląskie w tym gminy:	99	117	113	141	84	72	59	101	106	100
50	miejskie	102	114	127	113	87	74	47	104	107	104
51	miejsko - wiejskie	94	102	93	130	89	72	88	97	103	95
52	wiejskie	98	119	105	170	87	71	60	101	110	98
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	96	82	88	79	107	113	163	94	106	92
54	miejskie	95	96	108	83	92	103	39	89	96	88
55	miejsko - wiejskie	95	88	95	90	100	111	158	94	98	93
56	wiejskie	97	74	75	72	110	118	203	96	109	93
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	102	93	90	80	101	150	187	103	93	105
58	miejskie	101	85	74	82	118	141	232	101	103	100
59	miejsko - wiejskie	102	85	84	70	106	166	276	103	99	103
60	wiejskie	104	105	111	75	97	141	82	107	89	111
61	Wielkopolskie w tym gminy:	99	101	107	105	100	89	75	99	97	100
62	miejskie	95	96	100	103	96	87	75	94	93	94
63	miejsko - wiejskie	98	98	105	100	102	83	45	98	99	98
64	wiejskie	105	112	112	122	101	97	118	105	102	105
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	109	120	125	92	92	133	112	108	94	111
66	miejskie	102	97	91	90	104	121	96	100	72	105
67	miejsko - wiejskie	110	116	121	85	97	132	105	109	96	111
68	wiejskie	119	150	156	97	90	140	138	117	117	117

Tabela 2.2.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A w tym gminy:	6 617 791	18,4	664 327	1,8	5 607 996	15,6	5 133 802	14,2	16 143	0,0	329 325	0,9	224 228	0,6
2	miejskie	1 838 255	21,2	354 592	4,1	1 393 607	16,1	1 294 077	14,9	1 420	0,0	88 636	1,0	71 169	0,8
3	miejsko-wiejskie	2 434 452	20,8	248 986	2,1	2 029 703	17,3	1 835 954	15,7	12 303	0,1	143 460	1,2	86 911	0,7
4	wiejskie	2 345 085	15,0	60 750	0,4	2 184 686	13,9	2 003 771	12,8	2 420	0,0	97 230	0,6	66 147	0,4
5	Dolnośląskie w tym gminy:	782 775	25,0	114 219	3,6	608 458	19,4	588 813	18,8	125	0,0	59 972	1,9	45 230	1,4
6	miejskie	329 751	26,7	85 070	6,9	214 145	17,3	204 034	16,5	122	0,0	30 415	2,5	25 839	2,1
7	miejsko - wiejskie	288 390	26,7	18 200	1,7	255 581	23,6	251 402	23,2	0	0,0	14 609	1,4	10 519	1,0
8	wiejskie	164 634	20,2	10 949	1,3	138 733	17,1	133 377	16,4	4	0,0	14 948	1,8	8 872	1,1
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	312 782	17,3	42 000	2,3	249 154	13,8	218 595	12,1	1 479	0,1	20 149	1,1	10 392	0,6
10	miejskie	76 985	24,0	5 900	1,8	68 028	21,2	56 946	17,8	105	0,0	2 952	0,9	2 193	0,7
11	miejsko - wiejskie	103 751	15,7	25 700	3,9	65 899	10,0	58 348	8,8	1 076	0,2	11 076	1,7	5 361	0,8
12	wiejskie	132 046	15,9	10 400	1,3	115 226	13,9	103 300	12,4	299	0,0	6 121	0,7	2 838	0,3
13	Lubelskie w tym gminy:	282 681	12,8	23 901	1,1	246 770	11,2	197 329	9,0	338	0,0	11 672	0,5	7 997	0,4
14	miejskie	66 182	14,0	8 200	1,7	55 431	11,8	41 927	8,9	0	0,0	2 551	0,5	1 376	0,3
15	miejsko - wiejskie	61 138	19,4	8 900	2,8	48 429	15,4	41 330	13,1	21	0,0	3 788	1,2	1 923	0,6
16	wiejskie	155 361	11,0	6 801	0,5	142 910	10,1	114 071	8,1	317	0,0	5 334	0,4	4 698	0,3
17	Lubuskie w tym gminy:	160 796	14,4	14 362	1,3	137 478	12,3	123 087	11,0	20	0,0	8 936	0,8	6 178	0,6
18	miejskie	36 398	17,6	6 500	3,1	28 531	13,8	26 177	12,7	0	0,0	1 367	0,7	802	0,4
19	miejsko - wiejskie	82 849	13,9	6 362	1,1	70 999	11,9	60 423	10,1	20	0,0	5 468	0,9	3 856	0,6
20	wiejskie	41 550	13,2	1 500	0,5	37 949	12,1	36 488	11,6	0	0,0	2 101	0,7	1 520	0,5
21	Łódzkie w tym gminy:	429 692	18,3	30 800	1,3	378 732	16,1	342 827	14,6	0	0,0	20 160	0,9	18 014	0,8
22	miejskie	222 530	30,7	29 000	4,0	180 570	24,9	170 582	23,5	0	0,0	12 961	1,8	12 426	1,7
23	miejsko - wiejskie	93 810	19,5	1 800	0,4	87 174	18,1	77 939	16,2	0	0,0	4 835	1,0	3 708	0,8
24	wiejskie	113 352	9,9	0	0,0	110 988	9,7	94 306	8,3	0	0,0	2 364	0,2	1 880	0,2
25	Małopolskie w tym gminy:	575 489	18,1	34 200	1,1	526 851	16,6	499 434	15,7	65	0,0	14 373	0,5	10 829	0,3
26	miejskie	65 408	19,0	2 000	0,6	62 095	18,0	59 390	17,2	0	0,0	1 313	0,4	798	0,2
27	miejsko - wiejskie	226 262	19,0	29 800	2,5	187 629	15,8	177 836	14,9	0	0,0	8 833	0,7	6 581	0,6
28	wiejskie	283 819	17,3	2 400	0,1	277 127	16,9	262 209	16,0	65	0,0	4 227	0,3	3 450	0,2
29	Mazowieckie w tym gminy:	703 082	16,6	8 811	0,2	654 751	15,5	592 761	14,0	4 674	0,1	34 846	0,8	22 416	0,5
30	miejskie	179 511	18,5	0	0,0	169 854	17,5	161 284	16,7	542	0,1	9 115	0,9	7 452	0,8
31	miejsko - wiejskie	248 774	21,0	8 011	0,7	217 778	18,4	177 276	15,0	4 007	0,3	18 978	1,6	10 613	0,9
32	wiejskie	274 797	13,2	800	0,0	267 118	12,8	254 201	12,2	125	0,0	6 754	0,3	4 351	0,2
33	Opolskie w tym gminy:	214 549	17,0	21 600	1,7	177 227	14,0	170 953	13,5	8	0,0	15 714	1,2	5 862	0,5
34	miejskie	28 834	17,5	0	0,0	26 750	16,2	26 361	16,0	0	0,0	2 084	1,3	1 545	0,9
35	miejsko - wiejskie	148 766	20,6	21 600	3,0	114 828	15,9	112 148	15,5	8	0,0	12 330	1,7	3 790	0,5
36	wiejskie	36 949	9,9	0	0,0	35 649	9,5	32 444	8,7	0	0,0	1 300	0,3	527	0,1
37	Podkarpackie w tym gminy:	407 608	16,8	23 000	0,9	360 480	14,8	350 763	14,4	952	0,0	23 176	1,0	19 123	0,8
38	miejskie	95 585	19,4	16 000	3,3	71 394	14,5	69 484	14,1	432	0,1	7 759	1,6	6 768	1,4
39	miejsko - wiejskie	109 485	18,2	7 000	1,2	98 994	16,5	95 959	16,0	45	0,0	3 445	0,6	3 283	0,5
40	wiejskie	202 538	15,1	0	0,0	190 091	14,2	185 320	13,8	475	0,0	11 972	0,9	9 072	0,7
41	Podlaskie w tym gminy:	159 837	14,6	2 800	0,3	150 912	13,8	142 544	13,0	183	0,0	5 941	0,5	4 686	0,4
42	miejskie	40 143	15,9	2 800	1,1	35 454	14,0	33 730	13,3	75	0,0	1 814	0,7	1 289	0,5
43	miejsko - wiejskie	54 477	19,4	0	0,0	51 633	18,4	49 085	17,4	0	0,0	2 845	1,0	2 314	0,8
44	wiejskie	65 217	11,7	0	0,0	63 826	11,4	59 730	10,7	109	0,0	1 283	0,2	1 084	0,2
45	Pomorskie w tym gminy:	389 309	19,2	77 652	3,8	302 967	14,9	264 156	13,0	0	0,0	8 690	0,4	7 057	0,3
46	miejskie	149 143	20,7	55 500	7,7	92 478	12,8	83 000	11,5	0	0,0	1 165	0,2	687	0,1
47	miejsko - wiejskie	98 125	25,6	11 752	3,1	83 273	21,7	72 648	18,9	0	0,0	3 100	0,8	2 830	0,7
48	wiejskie	142 042	15,4	10 400	1,1	127 216	13,8	108 508	11,7	0	0,0	4 425	0,5	3 541	0,4
49	Śląskie w tym gminy:	476 429	17,3	16 205	0,6	441 553	16,1	416 503	15,1	1 149	0,0	17 522	0,6	13 460	0,5
50	miejskie	206 914	18,9	16 205	1,5	182 029	16,6	167 660	15,3	0	0,0	8 681	0,8	6 002	0,5
51	miejsko - wiejskie	88 873	18,7	0	0,0	84 847	17,9	77 423	16,3	716	0,2	3 310	0,7	2 649	0,6
52	wiejskie	180 642	15,3	0	0,0	174 677	14,8	171 420	14,6	434	0,0	5 531	0,5	4 809	0,4
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	214 698	14,5	20 000	1,3	180 274	12,2	154 196	10,4	5 925	0,4	8 499	0,6	5 336	0,4
54	miejskie	43 883	16,0	20 000	7,3	23 642	8,6	20 569	7,5	0	0,0	241	0,1	166	0,1
55	miejsko - wiejskie	76 954	15,6	0	0,0	65 195	13,2	58 549	11,8	5 529	1,1	6 230	1,3	3 892	0,8
56	wiejskie	93 862	13,2	0	0,0	91 438	12,8	75 078	10,5	396	0,1	2 029	0,3	1 277	0,2
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	348 171	21,2	12 900	0,8	301 205	18,3	296 533	18,1	708	0,0	33 358	2,0	14 328	0,9
58	miejskie	91 443	19,4	0	0,0	89 983	19,1	89 983	19,1	127	0,0	1 334	0,3	1 273	0,3
59	miejsko - wiejskie	144 751	25,8	12 900	2,3	111 255	19,8	107 724	19,2	510	0,1	20 085	3,6	9 001	1,6
60	wiejskie	111 977	18,4	0	0,0	99 968	16,4	98 827	16,2	71	0,0	11 939	2,0	4 054	0,7
61	Wielkopolskie w tym gminy:	754 764	21,1	184 977	5,2	557 636	15,6	466 416	13,1	315	0,0	11 836	0,3	8 778	0,2
62	miejskie	158 794	28,1	107 417	19,0	47 883	8,5	42 162	7,5	19	0,0	3 475	0,6	1 542	0,3
63	miejsko - wiejskie	373 730	21,2	62 560	3,6	305 797	17,4	250 838							

2.3. Wykonanie budżetu miasta stołecznego Warszawy

Rok 2003 był pierwszym pełnym rokiem realizacji budżetu miasta w nowej formule ustrojowej. Specyfika miasta stołecznego, jego ustroju a tym samym konstrukcji budżetu polega na tym, że oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i powiatowego, miasto wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, w szczególności zapewnia warunki niezbędne do:

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

Konstrukcja budżetu m. st. Warszawy ma także swoją specyfikę, gdyż ustawa ustrojowa wprowadziła m. in. obowiązek utworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych miasta, które mają własny organ stanowiący - radę, wybieraną w wyborach powszechnych i zarząd dzielnic wybierany przez radnych dzielnic. Zadania i kompetencje dzielnic oraz zasady i tryb funkcjonowania ich organów ustawa odsyła do uregulowań statutowych (rada m. st. Warszawy nie uchwaliła dotychczas statutu, funkcjonuje jedynie tymczasowy regulamin urzędu). Dzielnice prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej m. st. Warszawy, stanowiące integralną część tej uchwały.

Ustawa wprowadzająca nowy ustrój Warszawy weszła w życie dnia 27 października 2002 r. Do tego czasu na obszarze obecnego miasta funkcjonowało 14 samodzielnych jednostek samorządowych (11 gmin warszawskich, powiat warszawski, miasto Wesoła i Związek m. st. Warszawy). Od 27 października do 31 grudnia 2002 r. miasto realizowało budżet ustalony w oparciu o art. 25 ustawy o ustroju miasta (ustalony przez Prezesa RIO). Z wyżej wymienionych względów przywołane w poniższej analizie dane za lata 2001 i 2002 należy traktować jako „umowny” budżet miasta, nie mniej posłużono się nimi dla niektórych porównań. Należy jednak mieć na uwadze, że „budżet miasta sprzed reformy” zawierający zestawienia łączne (sumy) poszczególnych pozycji budżetowych wszystkich funkcjonujących wtedy jednostek samorządowych może zniekształcać dane porównawcze, co wynika m. in. z powtarzających się pozycji budżetu (np. gminy warszawskie przeznaczały część swoich dochodów na cele ogólnomiejskie - środki te ujemowane były zarówno w dochodach i wydatkach gmin jak i w dochodach i wydatkach byłego Związku Komunalnego m. st. Warszawy).

2.3.1. Dochody

Źródła dochodów m. st. Warszawy, jako miasta na prawach powiatu, określa art. 54 ustawy o samorządzie gminnym i art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawa o ustroju miasta przewiduje, że część środków finansowych stanowiących dochód miasta przeznaczają się do dyspozycji dzielnic (w załącznikach dzielnicowych do budżetu miasta). W budżecie m. st. Warszawy na 2003 r. zaplanowano pierwotnie dochody w wysokości 5 111 481 tys. zł, na koniec roku - w wyniku dokonywanych zmian - plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 5 046 321 tys. zł. Osiągnięto dochody w wysokości 4 861 269 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach.

Dochody m. st. Warszawy wg podstawowych źródeł w latach 2001 - 2003

Źródła dochodów	2001		2002		2003		% planu (7:6)	Struktura %	Dynamika (7:4)
	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura %	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura %	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody ogółem, z tego:	5 683 712	100,0	5 477 585	100,0	5 046 321	4 861 269	96,3	100,0	88,7
- dochody własne	4 148 568	73,0	4 014 090	73,3	3 727 683	3 546 841	95,1	73,0	88,4
- dotacje celowe	775 847	13,6	724 542	13,2	380 602	376 392	98,9	7,7	51,9
- subwencja	759 297	13,4	738 953	13,5	938 037	938 037	100,0	19,3	126,9

W ostatnich trzech latach poziom uzyskiwanych dochodów miał tendencje malejącą. Zrealizowane dochody m. st. Warszawy w 2003 r. nie osiągnęły poziomu łącznych dochodów jednostek samorządowych miasta sprzed reformy. Były one o 616 316 tys. zł niższe i stanowiły 88,7% wykonania 2002 r., a uwzględniając wskaźnik inflacji - realny poziom dochodów w 2003 r. sięgał 87,9% wykonania roku 2002.

W dalszym ciągu głównym źródłem dochodów pozostawały **dochody własne** - stanowiły one 73,0% zrealizowanych dochodów ogółem i zostały wykonane w 95,1% planu. W porównaniu z 2002 r. miasto uzyskało dochody własne niższe o 467 249 tys. zł, tj. 88,4% wykonania roku 2002, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji - 87,6%. Znacznie niższe, bo o blisko połowę, były też otrzymane dotacje - o 348 150 tys. zł, tj. 51,9% wykonania 2002 r. a ich udział w dochodach ogółem spadł z 13,2% do 7,7% (w 2002 r., ze względu na specyfikę organizacji Policji w m. st. Warszawie - były powiat warszawski nie otrzymywał dotacji na Policję). Miasto otrzymało natomiast o 199 084 tys. zł wyższą subwencję ogólną (wykonaną w 100% planu), stanowiła ona 19,3% czyli blisko 1/5 dochodów miasta (w 2002 r. - 13,5%).

Najważniejsze źródła dochodów własnych w latach 2001 - 2003

Źródła dochodów	2001		2002		2003				Dynamika % (7:4)
	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura %	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura %	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% planu (7:6)	Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody własne, z tego:	4 148 568	100,0	4 014 090	100,0	3 727 683	3 546 841	95,1	100,0	88,4
- wpływy z podatków i opłat	1 038 885	25,0	1 027 909	25,6	1 018 822	1 020 359	100,1	28,8	99,3
- udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	1 125 469	27,1	1 227 308	30,6	1 384 366	1 307 312	94,4	36,9	106,5
- udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	223 643	5,4	225 809	5,6	180 535	187 318	103,8	5,3	83,0
- dochody z majątku	381 305	9,2	315 708	7,9	242 371	196 904	81,2	5,5	62,4
- pozostałe dochody	1 379 266	33,3	1 217 356	30,3	901 589	834 948	92,6	23,5	68,6

Miasto uzyskało zaplanowane dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (103,8% planu) oraz z wpływów z podatków i opłat (100,1% planu). Nie został zrealizowany plan dochodów z pozostałych źródeł: dochody z majątku wykonano w 81,2% planu, dochody z tytułu udziałów w podatkach od osób fizycznych - w 94,4%.

W porównaniu z 2002 r. miasto uzyskało wyższe dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (106,5% wykonania 2002 r.), wpływy z pozostałych źródeł były niższe niż w roku poprzednim (np. dochody z majątku stanowiły 62,4% wykonania 2002 r., pozostałe dochody - 68,6%). W strukturze dochodów własnych największy udział miały wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych - 36,9% oraz wpływy z podatków i opłat - 28,8%. Wśród dochodów z podatków i opłat najwięcej środków uzyskano z podatku od nieruchomości - 564 214 tys. zł, tj. 15,9% dochodów własnych, z podatku od czynności cywilnoprawnych - 232 596 tys. zł (6,6%) z opłaty skarbowej - 74 407 tys. zł (2,1%), z podatku od środków transportowych - 68 512 tys. zł (1,9%).

Subwencja ogólna, jaką otrzymało miasto w 2003 r. wyniosła 938 037 tys. zł, stanowiła 19,3% dochodów ogółem i została wykonana w 100%. Złożyły się na to:

- część oświatowa - 700 792 tys. zł, tj. 74,7% otrzymanej subwencji,
- część rekompensująca - 102 612 tys. zł, tj. 10,9%,
- część drogowa - 133 415 tys. zł, tj. 14,2%,
- część podstawowa - 1 216 tys. zł, tj. 0,1%.

Dotacje celowe otrzymane w wysokości 376 392 tys. zł stanowiły 7,7% dochodów ogółem i zostały wykonane w 98,9%. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania własne - 216 117 tys. zł, tj. 57,4% otrzymanych dotacji oraz na zadania z zakresu administracji rządowej - 157 940 tys. zł, tj. 42,0%. Pozostałe dotacje (na zadania realizowane na podstawie porozumień, otrzymane z funduszy celowych) stanowiły 0,6% otrzymanych dotacji.

2.3.2. Wydatki

Wydatki związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane pierwotnie w wysokości 5 791 733 tys. zł, w wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków zamknął się kwotą 5 716 702 tys. zł, a wykonanie wyniosło 5 101 439 tys. zł, tj. 89,2% planu po zmianach. Były one niższe o 1 236 918 tys. zł niż w 2002 r., tj. o 19,5%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji - 20,3%. O ile dochody miasta w 2003 r. stanowiły 88,7% dochodów uzyskanych w 2002 r., wydatki osiągnęły poziom 80,5% wykonania 2002 r. Zmieniła się także struktura wydatków - w 2002 r. wydatki inwestycyjne sięgały 27,6% wydatków ogółem w 2003 r. - tylko 15,9%, a udział wydatków bieżących wzrósł z 72,2% do 84,1%. Na inwestycje wydano 809 896 tys. zł tzn. o ponad połowę mniej (46,3% wykonania roku 2002, kiedy to na inwestycje poniesiono wydatki w wysokości 1 748 174 tys. zł). Wydatki inwestycyjne zostały wykonane w wysokości 70,5% planu.

Wydatki bieżące wykonano w 94,0% planu, przy czym wydatki na wynagrodzenia wykonano w 98,0% planu, pochodne od wynagrodzeń w 93,4%, dotacje w 96,9%, wydatki na obsługę długu w 83,4%, nie poniesiono wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (środki w wysokości 1 322 tys. zł zabezpieczono w budżecie na pokrycie ewentualnych zobowiązań wynikających z udzielonych przez byłe gminy warszawskie poręczeń kredytowych). Wyższe wydatki w porównaniu z 2002 r. poniesiono na wynagrodzenia (o 47 044 tys. zł), w tym na wynagrodzenia osobowe o 45 002 tys. zł.

Struktura wydatków m. st. Warszawy w latach 2001 - 2003

Wydatki	2001		2002		2003				Dynamika % (7:4)
	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura %	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura %	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% planu (7:6)	Struktura %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wydatki ogółem, z tego:	6 218 460	100,0	6 338 357	100,0	5 716 702	5 101 439	89,2	100,0	80,5
wydatki bieżące, w tym:	4 575 943	73,6	4 577 979	72,2	4 561 165	4 289 247	94,0	84,1	93,7
- wydatki na wynagrodzenia, w tym na:	1 358 743	21,9	1 395 886	22,0	1 471 680	1 442 930	98,0	28,3	103,4
- wynagrodzenia osobowe	1 264 955	20,3	1 295 581	20,4	1 368 804	1 340 583	97,9	26,3	103,5
- pochodne od wynagrodzeń	258 508	4,2	264 669	4,2	282 619	264 075	93,4	5,2	99,8
- dotacje	886 662	14,3	841 247	13,3	584 601	566 409	96,9	11,1	67,3
- wydatki na obsługę długu	51 051	0,8	110 989	1,8	115 000	95 901	83,4	1,9	86,4
- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	0	0,0	0	0,0	1 322	0	0,0	0,0	0,0
- pozostałe wydatki	2 020 979	32,5	1 965 187	31,0	2 105 943	1 919 932	91,2	37,6	97,7
wydatki majątkowe, w tym:	1 642 517	26,4	1 760 379	27,8	1 155 537	812 191	70,3	15,9	46,1
- inwestycje	1 630 237	26,2	1 748 174	27,6	1 149 535	809 896	70,5	15,9	46,3

Najwyższe wydatki poniesiono w działach:

600 - Transport i łączność - 1 642 221 tys. zł, co stanowi 32,2% wydatków ogółem,

700 - Gospodarka mieszkaniowa - 156 990 tys. zł - 3,1%,

750 - Administracja publiczna - 455 435 tys. zł - 8,9%,

801 - Oświata i wychowanie - 1 116 300 tys. zł - 21,9%,

853 - Opieka społeczna - 387 118 tys. zł - 7,6%,

854 - Edukacyjna opieka wychowawcza - 421 784 tys. zł - 8,3%,

900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - 225 199 tys. zł - 4,4%,

921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego - 165 313 tys. zł - 3,2%.

Najwyższe wydatki inwestycyjne poniesiono w działach:

600 - Transport i łączność - 544 063 tys. zł, tj. 67,2% wydatków inwestycyjnych,

801 - Oświata i wychowanie - 52 793 tys. zł - 6,5%,

900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - 107 598 tys. zł - 13,3%.

2.3.3. Wynik, zobowiązania i należności

Różnica między uzyskanymi dochodami i zrealizowanymi wydatkami wskazuje na wynik ujemny, który zaplanowany w uchwale budżetowej w wysokości 670 381 tys. zł, ostatecznie na koniec 2003 r. wyniósł 240 169 tys. zł. W 2002 r. ujemny wynik budżetów jednostek samorządowych miasta wynosił 860 772 tys. zł. Deficyt pokryty został kredytami, pożyczkami, wolnymi środkami oraz środkami z prywatyzacji majątku.

Stan zobowiązań m. st. Warszawy według tytułów dłużnych na koniec 2003 r. wynosił 1 809 681 tys. zł. Złożyły się na to zobowiązania z tytułu:

- kredytów i pożyczek - 1 767 620 tys. zł, tj. 97,7% wszystkich zobowiązań
- wykupu papierów wartościowych - 22 700 tys. zł, tj. 1,2%,
- przyjętych depozytów - 4 703 tys. zł, tj. 0,3%,

- zobowiązań wymagalnych - 14 658 tys. zł, tj. 0,8%.

M. st. Warszawa ma przede wszystkim zobowiązania wobec:

- banków komercyjnych - 1 552 399 tys. zł, tj. 85,8% zobowiązań,
 - sektora finansów publicznych - 174 899 tys. zł, tj. 9,7%,
 - wierzycieli zagranicznych - 66 402 tys. zł, tj. 3,7%,
 - pozostałych wierzycieli - 15 981 tys. zł, tj. 0,9%.

Zadłużenie m. st. Warszawy na koniec 2003 r. (zobowiązania w stosunku do wykonanych dochodów) wynosi 37,2%.

Należności m. st. Warszawy wynoszą 566 686 tys. zł, z tego:

- kredyty i pożyczki - 1 840 tys. zł,
 - wymagalne należności - 564 846 tys. zł.

2.3.4. Podsumowanie

1. *Miasto stołeczne Warszawa w nowej formule ustrojowej uzyskało dochody niższe o 11,3% niż dochody łączne jednostek samorządowych miasta przed „reformą” (w 2002 r.). W 2003 r. dochody własne stanowiły 88,4% wykonania sprzed roku, a wśród nich najniższą dynamikę wykazały dochody z majątku - 62,4%. Relatywnie niższe były otrzymane dotacje (51,9%), natomiast subwencja stanowiła 126,9% poziomu roku poprzedniego. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (73,0%) należy do najwyższych w kraju (średnia krajowa - 43,5%).*
2. *Wydatki m. st. Warszawy były niższe o ponad 1 236 918 tys. zł w porównaniu do 2002 r., zmniejszyły się znacznie wydatki na inwestycje, na które przeznaczono 809 896 tys. zł (w 2002 r. - 1 748 174 tys. zł), a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się z 27,6% do 15,9% (średnia krajowa - 15,2%). Wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 3,4%.*
3. *Deficyt budżetu miasta zmniejszył się z 860 772 tys. zł w 2002 r. do 240 169 tys. zł w roku 2003. Obniżenie kwoty deficytu było wynikiem niższej realizacji planowanych wydatków (89,2%) w porównaniu z wykonaniem planu dochodów (96,3%).*
4. *Zadłużenie miasta na koniec 2003 r. wyniosło 1 809 681 tys. zł i stanowiło 37,2% wykonanych dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wskaźnik zadłużenia wzrósł o 7,5 punktu procentowego.*
5. *Dochody m. st. Warszawy na jednego mieszkańca wyniosły w 2003 r. 2 879 zł, wydatki 3 022 zł przy średniej krajowej odpowiednio 2 072 zł oraz 2 119 zł.*
6. *Budżet m. st. Warszawy stanowił: 6,1% dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju, 6,3% wydatków, 10,5% zadłużenia. Natomiast w odniesieniu do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego dochody m. st. Warszawy wyniosły 40,9%, wydatki 41,8% a zadłużenie 61,9%. W porównaniu z uzyskanymi dochodami wszystkich miast na prawach powiatu w kraju, dochody m. st. Warszawy wyniosły 17,7%.*

2.4. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Z dniem 1 stycznia 2003 r. zmniejszyła się liczba miast na prawach powiatu. Status miasta na prawach powiatu utraciło miasto Wałbrzych, które zostało połączone z powiatem wałbrzyskim. W wyniku dokonanych przekształceń liczba miast na prawach powiatu wynosi 64. Niniejsza część sprawozdania nie obejmuje miasta stołecznego Warszawy - gminy mającej status miasta na prawach powiatu³⁰.

Kolejny, piąty już rok funkcjonowania miast na prawach powiatu przyniósł istotne zmiany rzutujące na wielkość i strukturę budżetów tych jednostek. W szczególności z dniem 1 stycznia 2003 r. powiatowymi jednostkami budżetowymi przestały być komendy powiatowe Policji³¹, a ponadto - z dniem 28 kwietnia 2003 r. - z budżetów miast na prawach powiatu wyłączono, wchodzącą dotąd w skład zespolonej administracji powiatowej, inspekcję weterynaryjną³².

2.4.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Miasta na prawach powiatu zrealizowały w 2003 r. dochody w kwocie 22 555 487 tys. zł. Oznacza to wykonanie planu dochodów na poziomie 98,5%, co jest rezultatem najlepszym w ostatnich czterech latach (jedynie w pierwszym roku funkcjonowania powiatów grodzkich wskaźnik ten był wyższy i wyniósł 98,8%). Można przy tym mówić o zahamowaniu systematycznego obniżania się stopnia realizacji planu dochodów. Zwłaszcza w porównaniu z rokiem 2002 warto odnotować istotny, bo o 1,2 punktu procentowego wzrost poziomu wykonania dochodów budżetowych ogółem.

Zarówno najwyższy jak i najniższy poziom omawianego wskaźnika wystąpił w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego (**tabela 2.4.1.**), odpowiednio w Sosnowcu (103,8%) i w Chorzowie (90,7%). W stosunku do roku 2002 zwiększyła się liczba powiatów grodzkich, które przekroczyły plan dochodów: w roku 2003 ponadstuprocentowe wykonanie planu odnotowała co trzecia jednostka (23), podczas gdy rok wcześniej było ich tylko 14.

Jak co roku najniższy stopień realizacji zaplanowanych dochodów wystąpił w przypadku dochodów własnych (97,5%). Rozbieżności między wykonaniem dochodów własnych a ujętym w budżetach powiatów grodzkich planem uwidoczniły się zwłaszcza w przypadku dwóch znaczących źródeł: udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (część gminna) oraz dochodów z majątku. We wskazanych przypadkach plan zrealizowano odpowiednio w 94,4% i 94,6%. Ponadto szczególnie niskie wykonanie odnotowano również w przypadku dochodów z tytułu podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej - zaledwie na poziomie 75,6%, lecz to źródło dochodów własnych nie odgrywa aż tak istotnej roli w strukturze dochodów. Powyżej planu zrealizowano m. in.

³⁰ Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono rozdział 2.3. części II *Sprawozdania ...*.

³¹ Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 200, poz. 1688).

³² Art. 1 pkt 31 lit. a ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 450).

dochody z tytułu podatku od nieruchomości (100,8%). Pomimo dużego znaczenia tego źródła w strukturze dochodów nie zrekompensowało to niskiego poziomu wpływów z pozostałych głównych źródeł dochodów własnych.

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania planu (4:3)
	2002	2003		
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	23 539 549	22 890 735	22 555 487	98,5
- dochody własne	11 579 054	12 184 369	11 879 872	97,5
- dotacje celowe	4 498 813	2 876 925	2 849 561	99,0
- subwencja ogólna	7 461 682	7 829 441	7 826 054	100,0

Dotacje celowe zostały przekazane niemalże w całości (99,0%), a zatem w stopniu zbliżonym do roku 2002 (99,1%). Różnica jaka występuje pomiędzy planem a wykonaniem jest związana z charakterem dotacji celowych będących dochodami ściśle oznaczonymi co do sposobu wykorzystania, i jest następstwem przede wszystkim niepełnej realizacji dotacji z budżetu państwa (część dotacji nie została przekazana lub została zwrócona ze względu na niewykorzystanie lub niewłaściwe wykorzystanie w ubiegłym roku budżetowym).

Subwencję ogólną powiaty grodzkie otrzymały w wielkościach zgodnych z planem, przy czym stu procentowe wykonanie miało miejsce już trzeci rok z rzędu.

Dynamika i struktura dochodów

W roku 2003 po raz kolejny wystąpił spadek uzyskanych przez miasta na prawach powiatu dochodów w relacji do roku poprzedniego. Tym razem jest to spadek wynoszący realnie 5,0%, a zatem jest znacznie bardziej widoczny niż w przypadku roku 2002, kiedy to powiaty grodzkie odnotowały ujemną dynamikę dochodów ogółem po raz pierwszy (zmniejszenie dochodów wyniosło wówczas jedynie 0,5%). Skalę spadku dochodów uzyskanych przez miasta na prawach powiatu w 2003 r., zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym prezentuje **tabela 2.4.2**. Nominalnie powiaty grodzkie uzyskały dochody wynoszące 95,8% dochodów z roku poprzedniego, a realna wielkość dochodów ukształtowała się ostatecznie na poziomie 95,0%.

Powyższe pozwala na konkluzję, iż w niewielkim stopniu do zaistniałego obniżenia przyczyniła się rekordowo niska inflacja - wszak wskaźnik ten wyniósł zaledwie 0,8%. Przyczyny spadku dochodów należy raczej upatrywać w opisanych na wstępie zmianach w zakresie finansowania Policji oraz powiatowej inspekcji weterynaryjnej i związanym z tym znaczącym zmniejszeniem wpływów z tytułu dotacji celowych, które ukształtowały się ostatecznie na poziomie zaledwie 63,3% dochodów z tego tytułu uzyskanych w roku 2002. Taki wniosek uzasadnia analiza dynamiki dochodów z tytułu dotacji celowych w latach 2002 i 2003, przeprowadzona z wyłączeniem otrzymanych w 2002 r. dotacji celowych przeznaczonych na pokrycie kosztów funkcjonowania Policji. Warto zaznaczyć, iż

dotacje te stanowiły aż 34,4% dotacji celowych ogółem otrzymanych przez miasta na prawach powiatu w roku 2002.

Odnotowany w ujęciu nominalnym wskaźnik dynamiki dochodów ogółem wyniósł w warunkach porównywalnych³³ 102,6%. Oznacza to, że w miastach na prawach powiatów wystąpił wzrost (w warunkach porównywalnych) dochodów ogółem. Korzystniej kształtuje się również (analizowana także w warunkach porównywalnych) dynamika dotacji celowych, które zmniejszyły się o 3,4%.

W przypadku dochodów własnych wskaźnik dynamiki ukształtował się na poziomie 102,6%. Wzrost ten w ujęciu nominalnym nie jest wprawdzie duży, zwłaszcza na tle danych z lat 2000 (111,5%) i 2001 (107,0%), jednak realnie (1,8%) jest największy od początku funkcjonowania powiatów grodzkich. Jednocześnie można mówić o ustabilizowanym charakterze tego zjawiska. Ponadto warto podkreślić, iż odnotowano wzrost dochodów własnych pomimo ujemnej dynamiki wpływów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (zaledwie 94,7%). Świadczy to o umiejętnym pozyskiwaniu przez większość miast na prawach powiatu dochodów, których wielkość zależy w znacznym stopniu od inicjatywy i działań samorządu. Wskaźnik dynamiki dochodów z tytułu subwencji ogólnej wyniósł 104,9%. Odnotowany wzrost jest skutkiem znacznego (o 7,3%) zwiększenia części oświatowej.

W poszczególnych miastach na prawach powiatu wystąpiły znaczne rozbieżności w zakresie wysokości uzyskanych dochodów w relacji do roku poprzedniego - od 78,0% do 110,1%. Realny spadek dochodów ogółem miał miejsce w 55 jednostkach. Jest to rezultat najgorszy w pięcioletnim okresie istnienia powiatów grodzkich. Największy spadek dochodów zanotował Nowy Sącz - miasto, które w roku 2002 za sprawą radykalnego wzrostu dochodów własnych odznaczało się najlepszą dynamiką dochodów ogółem. Nadzwyczajne zwiększenie dochodów Nowego Sącza w roku 2002 było wynikiem uzyskania przez to miasto wysokich wpływów z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w związku ze zbyciem przez jednego z mieszkańców miasta akcji spółki kapitałowej, co spowodowało jednorazowy wzrost dochodów z tego źródła. W konsekwencji, w roku 2003 słaba dynamika dochodów ogółem tego miasta idzie w parze z największym spadkiem dochodów własnych (wskaźnik dynamiki wyniósł jedynie 65,2%), a w szczególności z drastycznym obniżeniem udziałów w dochodach budżetu państwa.

Również jedno miasto - tym razem Świnoujście - wykazało najwyższe wskaźniki dynamiki zarówno dochodów ogółem (wspomniane 110,1%), jak i dochodów własnych (128,7%). W skali kraju wzrost dochodów własnych miał miejsce w 35 jednostkach, jeden powiat grodzki odnotował wpływy z tego tytułu na niezmiennym poziomie, a pozostałe (28) wykazały spadek.

W pozostałych grupach dochodów, obejmujących dotacje celowe i subwencję ogólną, rozpiętość zmian poziomu dochodów była również bardzo duża. W zakresie subwencji ogólnej skrajne wartości uzyskały Zamość (114,3%) oraz Szczecin (86,5%), natomiast w przypadku dotacji celowych były to Katowice (87,4%) i Biała Podlaska (43,9%).

³³ Warunki porównywalne uzyskano poprzez wyłączenie z wydatków budżetowych w 2002 r. wydatków na Policję.

Dynamika i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Dochody wykonane (w tys. zł)		Dynamika % (3:2)	Udział w dochodach ogółem (w %)		Struktura podstawowych grup dochodów (w %)	
	2002	2003		2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, z tego:	23 539 549	22 555 487	95,8	100,0	100,0	x	x
1. Dochody własne, z tego:	11 579 054	11 879 872	102,6	49,2	52,7	100,0	100,0
- udziały w podatku dochodowym	4 060 065	3 883 700	95,7	17,2	17,2	35,1	32,7
- z podatków i opłat	4 287 237	4 500 556	110,8	18,2	19,9	37,0	37,9
- z majątku	1 134 627	1 432 449	126,2	4,8	6,4	9,8	12,1
- pozostałe	2 097 125	2 063 167	98,4	8,9	9,1	18,1	17,4
2. Dotacje celowe, z tego:	4 498 813	2 849 561	63,3	19,1	12,6	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	3 117 047	1 460 085	46,8	13,2	6,5	69,3	51,2
- na zadania własne	1 232 147	1 198 859	97,3	5,2	5,3	27,4	42,1
- na zadania przejęte w drodze porozumień z adm. rządową	78 774	89 535	113,7	0,3	0,4	1,7	3,1
- na zadania przejęte w drodze porozumień z jst	49 975	49 110	98,3	0,2	0,2	1,1	1,7
- otrzymane z funduszy celowych	20 870	51 972	249,0	0,1	0,2	0,5	1,8
3. Subwencja ogólna, z tego:	7 461 682	7 826 054	104,9	31,7	34,7	100,0	100,0
- podstawowa	11 922	16 204	135,9	0,1	0,1	0,2	0,2
- oświatowa	6 080 283	6 523 784	107,3	25,8	28,9	81,5	83,4
- rekompensująca	591 501	533 987	90,3	2,5	2,4	7,9	6,8
- drogowa	683 652	654 687	95,8	2,9	2,9	9,2	8,4
- wyrównawcza	94 324	97 392	103,3	0,4	0,4	1,3	1,2

Bezpośrednim następstwem opisanych wyżej zmian w zakresie dynamiki są istotne zmiany w **strukturze dochodów** miast na prawach powiatów, zaprezentowane w **tabeli 2.4.3**. Najbardziej widoczna zmiana dotyczy dochodów z tytułu dotacji celowych: o ile jeszcze w roku 2002 z tego źródła powiaty grodzkie uzyskały łącznie 19,1% dochodów ogółem (w warunkach porównywalnych³⁴ 13,4%), to już w roku 2003 udział ten zmniejszył się o 6,5 punktu procentowego. W konsekwencji powyższego, a także na skutek dodatniej dynamiki, jaka wystąpiła w dwóch pozostałych grupach dochodów, zwiększył się udział w dochodach ogółem zarówno dochodów własnych (o 3,5 punktu procentowego) jak i subwencji ogólnej (o 3,0 punkty procentowe). Ostatecznie struktura dochodów ukształtowała się następująco: dochody własne 52,7%, dotacje celowe 12,6% i subwencja ogólna 34,7%.

O wzroście znaczenia **dochodów własnych** świadczy również fakt, że w roku 2003 już w 26 jednostkach z tego właśnie źródła pozyskano więcej niż 50% dochodów ogółem, podczas gdy rok wcześniej jednostek tych było 21. Jednocześnie w budżetach aż 48 miast na prawach powiatu największy udział miały dochody własne. Wartości skrajne odnotowano w Sopocie (69,7%) i w Przemyślu (30,7%). Wśród dochodów własnych największe znaczenie mają dochody z podatków i opłat, stanowiące w skali kraju 19,9% dochodów

³⁴ Zob. przypis nr 10.

ogółem, oraz udziały w podatkach dochodowych (17,2%). Warto odnotować, że po dwóch latach spadków wzrosło znaczenie dochodów z majątku (do 6,4%).

Wzrost udziału **subwencji ogólnej** w dochodach ogółem był w dużej mierze pochodną wzrostu znaczenia subwencji oświatowej. W wewnętrznej strukturze subwencji wpływy z tytułu subwencji oświatowej wzrosły o 1,9 punktu procentowego, do poziomu 83,4%. Analizując strukturę poszczególnych powiatów grodzkich warto zwrócić uwagę, iż w stosunku do roku 2002 w zasadzie na niezmiennym poziomie utrzymała się liczba jednostek, w których subwencja ogólna stanowiła główne źródło dochodów (w roku 2002 - 15, w roku 2003 - 16). W jednym przypadku (Biała Podlaska) udział ten nawet przekroczył 50% dochodów ogółem, kształtując się na poziomie 51,2%. Najmniejsze znaczenie subwencja ogólna odgrywa w dochodach miasta Sopot, stanowiąc jedynie 23,0% dochodów budżetu.

Mające miejsce w roku 2003 istotne zmniejszenie udziału **dotacji celowych** w dochodach ogółem to wynik spadku o 6,7 punktu procentowego udziału dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, przy praktycznie niezmiennym udziale pozostałych grup dotacji celowych. W efekcie w wewnętrznej strukturze dotacji celowych dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej stanowiły one już tylko niewiele ponad połowę (51,2%).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W roku 2003 średni dochód miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 2 014 zł. Jest to o 48 zł mniej niż w roku poprzednim, w którym dochód powiatów grodzkich *per capita* wyniósł 2 062 zł. Należy przy tym zaznaczyć, iż w roku 2002 dochody miast na prawach powiatu obejmowały również dotacje celowe przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania Policji. Dochód ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, bez uwzględnienia wskazanych dotacji, wyniósł w roku 2002 jedynie 1 926 zł, a w warunkach porównywalnych³⁵ był o 88 zł niższy niż w roku 2003 (**tabela 2.4.4.**).

Najwyższy dochód *per capita* osiągnęło, podobnie jak w roku poprzednim miasto Sopot - 3 089 zł, natomiast najniższy dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca, uzyskany przez miasto Świętochłowice wyniósł 1 425 zł. Należy w tym miejscu podkreślić, iż dochód Sopotu przewyższa średnie dochody *per capita* uzyskane przez miasta na prawach powiatu w skali kraju aż o 1 075 zł. Połowa miast na prawach powiatu osiągnęła dochody niższe niż 1 993 zł.

Mimo spadku ogólnej kwoty dochodów *per capita*, w strukturze dochodów odnotowano wzrost dochodów własnych - z 1 014 zł w roku 2002 do 1 061 zł w roku 2003 oraz wzrost subwencji ogólnej - z 653 zł do 699 zł. Zmniejszenie dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiło jedynie w otrzymanych dotacjach celowych, które w roku 2003 wyniosły 254 zł, osiągając 64,5% poziomu z roku poprzedniego. Było to zmniejszenie na tyle istotne, że skutkowało obniżeniem średniej wartości dochodów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskanych przez miasta na prawach powiatu w skali kraju. Zmniejszenie dochodów *per capita* w przypadku dotacji celowych, oceniane w warunkach porównywalnych, wyniosło jedynie 4 zł.

W poszczególnych miastach na prawach powiatu można zaobserwować znaczne zróżnicowanie wysokości podstawowych grup dochodów. Dochody własne wahały się od

³⁵ Zob. przypis nr 10.

625 zł do 2 155 zł, co stanowiło różnicę 1 530 zł. Średnia wartość dochodów własnych miast na prawach powiatu w skali kraju wyniosła 1 061 zł. Jedynie 25% wszystkich miast na prawach powiatu wykonało dochody własne na poziomie wyższym od średniej. Podobne zróżnicowanie obserwuje się w wysokości subwencji ogólnej otrzymanej przez poszczególne powiaty grodzkie - od 487 zł do 1 212 zł. Jakkolwiek aż 64,1% miast uzyskało wpływy z subwencji ogólnej wyższe od średniej, to jednak należy podkreślić, iż średnia wysokość subwencji wyniosła 699 zł i jest to kwota o 513 zł mniejsza od maksymalnej kwoty subwencji uzyskanej przez powiat grodzki.

2.4.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

W 2003 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały zaplanowane wydatki w 95,5%, tj. w kwocie 23 095 163 tys. zł. Żadna jednostka nie wykonała w pełni zaplanowanych wydatków ogółem, a realizacja w poszczególnych miastach mieściła się w granicach od 87,6% do 99,2% planu. Z analizy wykonania planowanych wydatków budżetowych miast na prawach powiatu w 2003 r. wynika, że wskaźniki realizacji planu wydatków ogółem i poszczególnych rodzajów wydatków w porównaniu do roku poprzedniego są wyższe, chociaż nadal poniżej planowanego poziomu. Najniższym stopniem realizacji planu, podobnie jak w latach poprzednich, charakteryzują się wydatki majątkowe (85,8%), a co za tym idzie również wydatki na inwestycje (85,6%). Realizacja wydatków bieżących osiągnęła poziom zbliżony do roku poprzedniego i wyniosła 97,1%. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne osiągnęły najwyższy poziom realizacji planu spośród innych grup wydatków - 99,2%. Natomiast najniższy wskaźnik wykonania planu zaobserwowano w wydatkach z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji - 12,2%. Wiąże się to z warunkowym charakterem zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Należy również zauważyć, że wykonanie planu wydatków na obsługę długu wyniosło 88,4% i zwiększyło się w stosunku do roku poprzedniego o 4 punkty procentowe, co wynika m. in. ze wzrostu wielkości zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania planu (4:3)	Dynamika % (4:2)	Struktura (w %)
	2002	2003				
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	24 899 660	24 189 078	23 095 163	95,5	92,8	100,0
- majątkowe, w tym:	3 400 732	3 412 828	2 927 357	85,8	86,1	12,7
- inwestycyjne	3 254 230	3 234 448	2 770 069	85,6	85,1	12,0
- bieżące, z tego:	21 498 928	20 776 250	20 167 806	97,1	93,8	87,3
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	10 467 055	9 839 643	9 758 821	99,2	93,2	42,2
- dotacje	2 573 422	2 719 061	2 682 827	98,7	104,3	11,6
- wydatki na obsługę długu	425 187	384 085	339 599	88,4	79,9	1,5
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	2 594	58 185	7 108	12,2	274,0	0,0
- pozostałe wydatki	8 030 670	7 775 276	7 379 451	94,9	91,9	32,0

Dynamika i struktura wydatków

Spadkowi kwot dochodów budżetowych zrealizowanych w 2003 r. przez miasta na prawach powiatu towarzyszył jeszcze silniejszy spadek wielkości wydatków. W stosunku do roku 2002 wydatki ogółem były niższe nominalnie o 7,2%, co po uwzględnieniu stopy inflacji oznaczało realny spadek wydatków o 8,0%. W znacznej mierze spadek wielkości wydatków miast na prawach powiatu w stosunku do roku 2002 wynikał z wyłączenia z budżetów miast na prawach powiatu jednostek organizacyjnych Policji. W warunkach porównywalnych³⁶ rok 2003 zamknął się znacznie niższym realnym spadkiem wydatków ogółem, tj. o 1,9%. Nadal utrzymuje się niekorzystna tendencja zmian w dynamice wydatków. Poziom wydatków bieżących miast na prawach powiatu obniżył się o 6,2%, ale kwota zrealizowanych wydatków majątkowych zmniejszyła się aż o 13,9%. A zatem redukcja wydatków budżetowych dotknęła przede wszystkim wydatki o charakterze majątkowym, w tym wydatki inwestycyjne (zmniejszenie o 14,9%).

Zauważalnie zmniejszyły się też środki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne - o 6,8%. W znacznym stopniu wynika to z wyłączenia w 2003 r. z budżetów miast na prawach powiatu powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej. Spośród wydatków bieżących najwyższy spadek, tj. o 20,1% wystąpił w przypadku wydatków na obsługę długu, mimo utrzymującego się w ostatnich latach wzrostu kwot zaciągniętych pożyczek i kredytów. Pewien wpływ na to zjawisko mają korzystne zmiany na rynku pieniężnym. Zdecydowanie najwyższą dynamiką charakteryzują się wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji - wzrost kwot o 274,0%. Oznacza to, że w 2003 r. powiaty grodzkie w większym stopniu spłacały zobowiązania z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji, niespłacone przez dłużników. Kwoty te obejmowały spłaty pożyczek zaciągniętych przez spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i przez nadzorowane samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Zaznaczyć jednak należy, że w globalnej wielkości są to nieduże kwoty, które stanowią znikomą wielkość w strukturze wydatków.

Z analizy dynamiki wydatków poszczególnych jednostek w 2003 r. (**tabela 2.4.2.**) wynika, że zrealizowane wydatki ogółem, realnie wzrosły tylko w 8 spośród 64 miast na prawach powiatu. Wydatki bieżące wzrosły w stosunku do roku poprzedniego w 5 jednostkach, a majątkowe w 19 przypadkach. W dwóch powiatach grodzkich odnotowano wyjątkowo wysoki wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych; w Zamościu 244,6%³⁷ i w Łomży 316,2%³⁸.

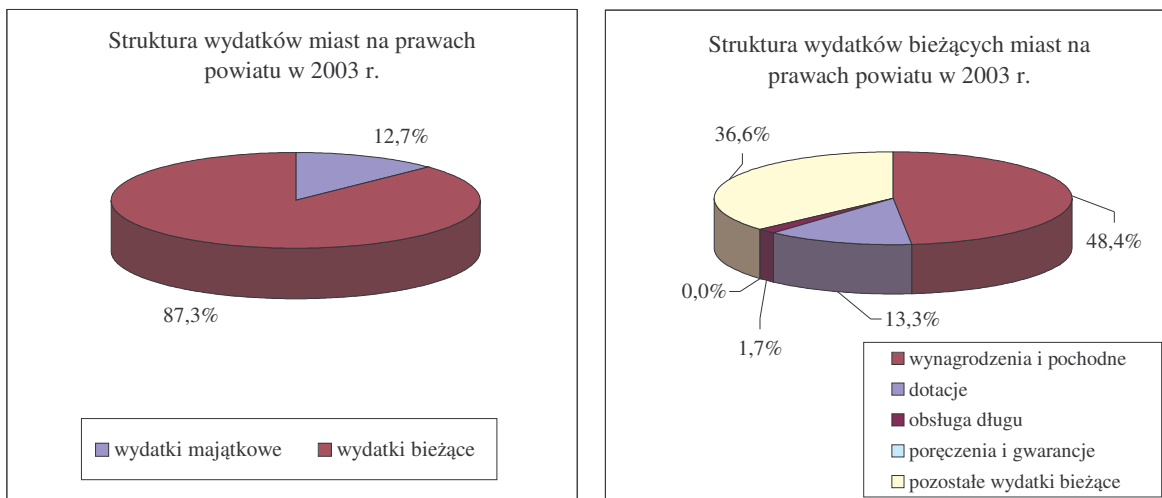
W **tabeli 2.4.3.** przedstawiono m. in. strukturę wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003. Relacje wydatków bieżących i majątkowych stanowią jeden z podstawowych wskaźników obrazujących sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Dane z 2003 r. potwierdzają niepokojącą kilkuletnią tendencję obniżania się udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Od utworzenia miast na prawach powiatu w 1999 r. do 2003 r. udział wydatków majątkowych wynosił odpowiednio: 18,1%; 17,1%; 16,0%; 13,7%; 12,7%. W poszczególnych jednostkach udział wydatków

³⁶ Zob. przypis nr 10.

³⁷ Zamość w 2003 r. uzyskał 1 mld zł z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na renowację starówki.

³⁸ Łomża uzyskała środki pomocowe z funduszu PHARE na budowę i uzbrojenie ulic oraz rozbudowę systemu wodno-kanalizacyjnego a także środki z funduszu ISPA na budowę i modernizację dróg i mostów.

majątkowych w wydatkach ogółem mieścił się w przedziale od 1,7% do 26,6%. Świadczy to o wysokim zróżnicowaniu możliwości inwestycyjnych powiatów grodzkich.



Wydatki bieżące natomiast stanowiły 87,3%, a ich udział w wydatkach ogółem wzrósł o 1%. W strukturze wydatków bieżących najpoważniejszą kwotę stanowiły wynagrodzenia i pochodne - 42,2% i jest to poziom zbliżony do roku poprzedniego (42,0% w 2002 r.). Ponad dwie trzecie jednostek odnotowało wyższy poziom od średniego udziału wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach ogółem. Wskaźnik ten zawiera się w przedziale od 12,9% do 57,5%. Trzy miasta: Tarnobrzeg, Łomża i Rybnik wykazują znacznie niższy udział wynagrodzeń i pochodnych ze względu na specyfikę prowadzenia jednostek oświatowych w formie zakładów budżetowych, które otrzymują dotacje na działalność z budżetów tych miast. W pozostałych miastach udział wynagrodzeń i pochodnych był bardziej zbliżony do średniej wielkości w tej grupie jednostek. Następną znaczącą pozycją w wydatkach bieżących były pozostałe wydatki, które stanowią 32,0% wydatków ogółem. Są to zakupy materiałów, usług, koszty podróży służbowych oraz różnego rodzaju świadczenia i opłaty. W porównaniu z rokiem poprzednim ich poziom obniżył się nieznacznie, bo o 0,3 punktu procentowego. Dotacje udzielane z budżetów miast na prawach powiatu były przyznawane w 2003 r. w wyższych kwotach łącznych, a ich udział w wydatkach ogółem wzrósł o 1,3 punktu procentowego i osiągnął poziom 11,6% wydatków ogółem. Dotacje te są przyznawane na działalność oświatową, kulturalną lub działalność innych jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, realizujących ich zadania w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych. Podobnie jak w latach poprzednich dotacje stanowią grupę wydatków o najwyższym zróżnicowaniu udziału w wydatkach ogółem - od 4,6% do 55,5%. Ze względu na finansowanie jednostek oświatowych poprzez dotacje dla zakładów budżetowych, w Tarnobrzegu, Łomży i Rybniku, udział tej grupy wydatków jest wyjątkowo wysoki, a wszystkie pozostałe miasta mają udział dotacji w wydatkach ogółem poniżej poziomu 17,8%.

Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2002 i 2003

Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki (w tys. zł)			Udział % w wydatkach		
	Ogółem		w tym inwestycyjne	Ogółem		w tym inwestycyjne
	2002	2003		2002	2003	
Wydatki ogółem, z tego:	24 899 660	23 095 163	2 770 069	100,0	100,0	100,0
Dz. 010 – Rolnictwo i łowiectwo	75 756	48 006	13 516	0,3	0,2	0,5
Dz. 600 – Transport i łączność	3 474 996	3 101 779	1 242 970	14,0	13,4	44,9
Dz. 700 – Gospodarka mieszkaniowa	1 130 796	1 171 763	301 828	4,5	5,1	10,9
Dz. 710 – Działalność usługowa	157 105	150 393	24 117	0,6	0,7	0,9
Dz. 750 – Administracja publiczna	1 795 967	1 780 255	73 641	7,2	7,7	2,7
Dz. 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 162 093	624 740	49 677	8,7	2,7	1,8
Dz. 757 – Obsługa długu publicznego	428 166	347 282	-	1,7	1,5	-
Dz. 801 – Oświata i wychowanie	7 536 063	7 811 978	213 569	30,3	33,8	7,7
Dz. 851 – Ochrona zdrowia	444 041	401 786	110 909	1,8	1,7	4,0
Dz. 853 – Opieka społeczna	3 042 032	3 060 800	41 996	12,2	13,3	1,5
Dz. 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	1 992 685	2 071 215	25 260	8,0	9,0	0,9
Dz. 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 336 362	1 255 275	436 858	5,4	5,4	15,8
Dz. 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	725 986	698 313	54 958	2,9	3,0	2,0
Dz. 926 – Kultura fizyczna i sport	412 917	410 890	162 870	1,7	1,8	5,9
Pozostałe działy	184 695	160 688	17 900	0,7	0,7	0,5

Spadek poziomu wydatków miast na prawach powiatu spowodował również zmiany w działowej strukturze wydatków budżetowych. Tak jak w latach poprzednich podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych w powiatach grodzkich było finansowanie placówek oświatowych, stanowiło ono w ogólnej strukturze wydatków 33,8% i wzrosło o 3,5 punktu procentowego w stosunku do 2002 r. Wysoki udział tego rodzaju wydatków w miastach na prawach powiatu wynika z dużej koncentracji placówek oświatowych prowadzonych przez te jednostki. Udział wydatków na finansowanie oświaty wykazywał zróżnicowanie przestrzenne od 27,4% w miastach województwa łódzkiego do 41,5% w miastach województwa podlaskiego. Kwota wydatków w dziale „Oświata i wychowanie” w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 3,7%, mimo spadku ogólnej kwoty wydatków.

Kolejną grupą wydatków w działach klasyfikacji budżetowej w miastach na prawach powiatu są wydatki na transport i łączność. Na ten cel przeznaczono średnio 13,4% wydatków ogółem, najwięcej w województwie wielkopolskim - 22,7% a najmniej w województwie opolskim - 7,5%. Udział wydatków w dziale „Transport i łączność” obniżył się w ogólnej strukturze o 0,6 punktu procentowego, a kwota tych wydatków zmniejszyła się o 10,7% w porównaniu do roku 2002.

W 2003 r. 13,3% wydatków powiatów grodzkich stanowiły wydatki na opiekę społeczną, w roku poprzednim udział ten wynosił 12,2%, a kwota była nieznacznie niższa. Wydatki na opiekę społeczną charakteryzują się niedużym, ale systematycznym wzrostem,

co wynika z pogarszania się sytuacji ekonomicznej pewnej części społeczeństwa i konieczności udzielania pomocy ze strony samorządów lokalnych.³⁹

Mimo spadku ogólnej kwoty wydatków, środki wydatkowane w dziale „Edukacyjna opieka wychowawcza” wzrosły o 3,9%. Udział tych wydatków wyniósł 9,0% i zwiększył się w stosunku do roku poprzedniego o 1 punkt procentowy.

Kolejnymi pozycjami wydatków pochłaniającymi w 2003 r. znaczną część środków były: administracja publiczna - 7,7%, gospodarka komunalna i ochrona środowiska - 5,4% i gospodarka mieszkaniowa - 5,1%. Wydatki poniesione w pozostałych działach ukształtowały się na poziomie poniżej 5% wydatków ogółem.

Zauważyć należy duży spadek (o 71,1%) kwot wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową spowodowany wyłączeniem od 1 stycznia 2003 r. z budżetów miast na prawach powiatu powiatowych jednostek Policji. Udział tych wydatków w ogólnej strukturze obniżył się z 8,7% w 2002 r. do 2,7% w 2003 r.

Miasta na prawach powiatu mocno odczuły spadek wielkości wydatków inwestycyjnych, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 12,0%. Analizując kierunki tych inwestycji należy zauważyć, że najwięcej środków na ten cel wydatkowano na budowę, modernizację i utrzymanie dróg - 44,9% (w 2002 r. - 46,7%) całości wydatków inwestycyjnych. Znaczące kwoty na inwestycje w 2003 r. przeznaczano także w działach: „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” - 15,8% wydatków inwestycyjnych ogółem, „Gospodarka mieszkaniowa” - 10,9%, „Oświata i wychowanie” - 7,7% wydatków inwestycyjnych ogółem. Podkreślić należy, że na oświatę, która stanowi podstawowy kierunek wydatkowania w powiatach grodzkich przeznaczano o 31,0% mniej środków inwestycyjnych niż w roku poprzednim, a ich udział obniżył się o 1,8% w całej kwocie wydatków inwestycyjnych.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wydatki budżetowe przeliczone na jednego mieszkańca w miastach na prawach powiatu w 2003 r. uzyskały średni poziom 2 062 zł; jest to aż o 119 zł mniej niż w roku poprzednim⁴⁰. Jednak w warunkach porównywalnych⁴¹ średnia wysokość wydatków ogółem *per capita* wyniosła 2 045 zł, a więc poziom uzyskany w 2003 r. (2 062 zł) oznacza ostatecznie wzrost wydatków na jednego mieszkańca. Wzrastające z roku na rok różnicowanie wysokości wydatków *per capita* jest pochodną różnicowania poziomu dochodów. Maksymalny poziom sięgający 3 409 zł jest ponad dwukrotnie wyższy od poziomu minimalnego wynoszącego 1 487 zł (**tabela 2.4.5.**). Od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu te same jednostki osiągają skrajne wielkości poziomu wydatków ogółem na osobę - maksymalną Sopot i minimalną Piekary Śląskie.

Wydatki bieżące stanowiące podstawową część wydatków osiągnęły wysokość 1 801 zł *per capita* i zmniejszyły się w porównaniu z rokiem poprzednim o 82 zł na osobę. Skala różnicowania wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieści się w powiatach grodzkich w przedziale od 1 362 zł do 2 633 zł. Spadek wydatków bieżących na osobę spowodował również spadek (przeciętnie o 46 zł) wydatków na wynagrodzenia

³⁹ Średni udział wydatków w dziale „Opieka społeczna” w wydatkach ogółem wynosił: 1999 r. - 9,8%; 2000 r. - 10,5%; 2001 r. - 11,6%; 2002 r. - 12,2%; 2003 r. - 13,3%.

⁴⁰ Wydatki ogółem *per capita* miast na prawach powiatu w latach 2000-2002 wyniosły odpowiednio: 2 013 zł, 2 197 zł, 2 181 zł.

⁴¹ Zob. przypis nr 33.

i pochodne, które ostatecznie wyniosły 871 zł *per capita*. Średni poziom dotacji wypłaconych z budżetów miast sięgał kwoty 240 zł na osobę. Był to jedyny element wydatków, których poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. wzrósł w stosunku do roku poprzedniego (o 15 zł). Miasta na prawach powiatu w różnym stopniu zlecały wykonywanie zadań własnych innym jednostkom, a obciążenie to zamknęło się w szerokim przedziale od 91 zł do 1 038 zł. Najwyższy poziom, znacznie odbiegający od pozostałych jednostek wykazały trzy miasta: Łomża, Tarnobrzeg i Rybnik, a 40% powiatów grodzkich przeciętnie na jednego mieszkańca przeznaczyło dotacje w wysokości od 91 zł do 186 zł.

Poziom wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. wyniósł 261 zł i ponownie zmniejszył się (o 37 zł). Natomiast wydatki inwestycyjne uzyskały wysokość 247 zł *per capita*, tj. mniej o 38 zł niż w 2002 r. Wskaźnik ten w grupie miast na prawach powiatu wykazuje dwudziestoczyterokrotne zróżnicowanie i waha się od 32 zł do 766 zł na osobę. Niekorzystną tendencją zmian jest obniżanie się poziomu wydatków inwestycyjnych liczonych na jednego mieszkańca. W 2002 r. zjawisko to wystąpiło w 60% jednostek, a w 2003 r. odnotowano spadek tego wskaźnika w 67% powiatów grodzkich. Wynika to m. in. z celowego ograniczania inwestycji w kontekście gotowości pozyskiwania środków z Unii Europejskiej i konieczności posiadania w najbliższych latach tzw. wkładu własnego.

2.4.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania miast na prawach powiatu

Wyniki budżetów

Wynik budżetów miast na prawach powiatu w skali kraju, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek, zamknął się deficytem w ogólnej wysokości 539 676 tys. zł. Uzyskany przez powiaty grodzkie deficyt był jednakże o 758 667 tys. zł mniejszy od planowanego. Jakkolwiek ujemny wynik finansowy jest kontynuacją tendencji, która wystąpiła w latach poprzednich, to jednak zaobserwować można zmniejszenie deficytu o 820 435 tys. zł w stosunku do roku 2002. Wśród 64 miast na prawach powiatów jedynie 19 zakończyło rok 2003 dodatnim wynikiem finansowym. W relacji do wykonanych dochodów nadwyżka wyniosła jedynie 2,8%. Najwyższy stosunek nadwyżki do zrealizowanych dochodów odnotowano w Świnoujściu (5,8%), natomiast najniższy w Zielonej Górze i w Rybniku (0,4%). Większą rozpiętość można zaobserwować w relacji deficytu do dochodów, który w poszczególnych jednostkach wahał się od 16,5% w Słupsku, do 0,1% w Bydgoszczy, osiągając w skali kraju średnią wartość 4,5%.

Przychody i rozchody

Przychody miast na prawach powiatu w roku 2003 wyniosły w skali kraju 2 397 745 tys. zł, co oznacza spadek o 18,3% w stosunku do roku 2002. W strukturze przychodów dominującą pozycję zajmują kredyty i pożyczki, które wyniosły 1 180 583 tys. zł, co stanowi 49,2% przychodów ogółem. Podobnie jak w roku ubiegłym kolejne pozycje w strukturze wydatków zajmują przychody z innych źródeł (25,1%) oraz przychody ze sprzedaży wyemitowanych obligacji (18,5%). Przychody ze wskazanych źródeł stanowią łącznie 92,8% przychodów ogółem miast na prawach powiatów.

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2002 r. = 100%)	Struktura %	
	2002	2003		2002	2003
Przychody ogółem, z tego:	2 935 034	2 397 745	81,7	100,0	100,0
- kredyty i pożyczki	1 580 112	1 180 583	74,7	53,8	49,2
- spłaty pożyczek udzielonych	2 445	3 271	133,8	0,1	0,1
- nadwyżka z lat ubiegłych	67 478	78 602	116,5	2,3	3,3
- papiery wartościowe	17 000	1	0,0	0,6	0,0
- obligacje jednostek samorządowych oraz związków komunalnych	389 600	443 800	113,9	13,3	18,5
- prywatyzacja majątku jst	394 433	90 212	22,9	13,4	3,8
- inne źródła	483 966	601 276	124,2	16,5	25,1

Dynamika przychodów wykazuje ich wykonanie na poziomie 81,7% przychodów roku poprzedniego. Odnotowano zmniejszenie przychodów z tytułu kredytów i pożyczek, co jest kontynuacją tendencji spadkowej, odnotowanej również w roku poprzednim. Drastyczne zmniejszenie miało miejsce również w pozycji przychodów ze sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych. Przychody z tego tytułu zmalały z 17 000 tys. zł w roku 2002 do 1 tys. zł w roku 2003. Istotne zmniejszenie miało miejsce również w przychodach z prywatyzacji majątku jednostek, które wyniosły 90 212 tys. zł, to jest o 77,1% mniej niż w poprzednim, rekordowym pod tym względem roku. Warto przypomnieć, iż w 2002 r. przychody z prywatyzacji majątku zamknęły się kwotą 394 433 tys. zł, co stanowiło aż 968% przychodów z tego tytułu osiągniętych w roku 2001.

Przychody z pozostałych źródeł zostały zrealizowane w wysokości wyższej niż w roku poprzednim. Największy wzrost (o 33,8%) wystąpił w przychodach uzyskanych z tytułu spłaty pożyczek udzielonych. Kolejny co do wielkości wzrost odnotowano w przypadku przychodów z innych źródeł, które wzrosły o 24,2%. Przychody pochodzące z nadwyżki z lat ubiegłych były w roku 2003 wyższe o 16,5%, natomiast przychody ze sprzedaży obligacji wyemitowanych przez powiaty grodzkie wzrosły o 13,9%.

Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2002 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2002	2003		2002	2003
Rozchody ogółem, z tego:	952 928	1 067 242	112,0	100,0	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	811 064	922 029	113,7	85,1	86,4
- pożyczki	24 195	14 154	58,5	2,5	1,3
- lokaty w bankach	22 743	33 804	148,6	2,4	3,2
- wykup papierów wartościowych	9 700	15 500	159,8	1,0	1,5
- wykup obligacji samorządowych	85 225	81 700	95,9	8,9	7,7
- inne cele	1	54	5 441,6	0,0	0,0

Rozchody miast na prawach powiatu osiągnęły w roku 2003 wysokość 1 067 242 tys. zł. Jest to kwota o 12% wyższa niż w roku poprzednim. W strukturze rozchodów miast na prawach powiatu w roku 2003 największy udział (86,4%) stanowią rozchody z tytułu spłat kredytów i pożyczek. Jest to sytuacja analogiczna do roku poprzedniego, w którym spłaty kredytów i pożyczek, będące największą pozycją w kwocie rozchodów ogółem stanowiły 85,1%. Należy jednakże zauważyć, iż nastąpił wzrost kwoty rozchodów z tego tytułu

w stosunku do roku 2002 o 13,7%. Kolejną pod względem wielkości pozycją rozchodów jest wykup obligacji samorządowych, który został zrealizowany w wysokości 81 700 tys. zł, co stanowi 7,7% rozchodów ogółem. Kwota wykupu obligacji samorządowych w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się o 3 525 tys. zł, to jest o 4,1%. Pozostałe pozycje rozchodów stanowią łącznie 5,9% rozchodów ogółem, w kwocie 63 512 tys. zł, na co składają się lokaty w bankach (33 804 tys. zł), wykup papierów wartościowych (15 500 tys. zł), udzielone pożyczki (14 154 tys. zł) oraz inne cele (54 tys. zł).

Zobowiązania

Miasta na prawach powiatu dysponując wśród jednostek samorządu terytorialnego największym potencjałem finansowym, jako jednostki w których ponad połowę dochodów stanowią dochody własne, a wydatki inwestycyjne są w znacznym stopniu finansowane ze środków własnych, posiadają duże możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań.

Łączna kwota zobowiązań powiatów grodzkich w 2003 r. wyniosła 6 981 627 tys. zł. Tempo zadłużania się nadal wyraźnie słabnie - odnotowano wzrost tylko o 9,6%, wobec wzrostu w 2000 r. o 57,7%, w 2001 r. o 38,5%, a w 2002 o 22,2%. Pomimo niższej niż w latach poprzednich dynamiki kwot zadłużenia miast, relacja zobowiązań do zrealizowanych dochodów nadal rośnie i w 2003 r. wzrosła o 4 punkty procentowe, uzyskując wysokość 31,0%. Jest to najwyższy poziom zobowiązań w wykonanych dochodach uzyskany przez miasta na prawach powiatu; w latach 1999-2002 wynosił odpowiednio: 12,3%; 17,3%; 22,0%; 27,0%. Wzrost wskaźnika zadłużenia wynika nie tylko ze wzrostu kwot zadłużenia, ale także z obniżenia się o 4,2% wielkości zrealizowanych dochodów. Poziom zadłużenia poszczególnych miast w 2003 r. (tabela 2.4.7.) był bardzo zróżnicowany: od 0,0% w Gliwicach⁴² do 57,8% w Krakowie. Spośród 64 powiatów grodzkich 18 przekroczyło średni poziom zadłużenia, a w pięciu przypadkach zobowiązania stanowiły ponad 50% wielkości uzyskanych dochodów.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)		Dynamika (2002 r. = 100%)	Struktura %		Zobowiązania do dochodów ogółem %
	2002	2003		2002	2003	
Zobowiązania ogółem, z tego:	6 367 344	6 981 627	109,6	100,0	100,0	31,0
- emisja papierów wartościowych	1 430 025	1 765 704	123,5	22,5	25,3	7,8
- kredyty i pożyczki	4 679 499	4 986 287	106,6	73,5	71,4	22,1
- przyjęte depozyty	5 649	1 853	32,8	0,1	0,0	0,0
- wymagalne zobowiązania w tym:	252 170	227 783	90,3	4,0	3,3	1,0
- z tytułu dostaw towarów i usług	200 303	191 927	95,8	3,1	2,7	0,9

W strukturze zadłużenia określonego sumą zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań nadal głównym źródłem zasilania zewnętrznego budżetów powiatów grodzkich są kredyty i pożyczki i w 2003 r. stanowiły one 71,4% ogólnej kwoty

⁴² Miasto Gliwice zaciągnęło wprawdzie zobowiązania w 2003 r. w kwocie 38 tys. zł, ale w relacji do uzyskanych dochodów stanowi to 0,0% w przyjętej skali dokładności.

zobowiązań. Podobnie jak w latach poprzednich ich udział zmniejszył się na rzecz emisji papierów wartościowych. Powiaty grodzkie w większym stopniu niż inne jednostki samorządu terytorialnego korzystają z możliwości pozyskiwania środków poprzez emisję papierów wartościowych. Zobowiązania z tego tytułu stanowiły 25,3% zobowiązań ogółem, a ich udział wzrósł o 2,8 punktu procentowego. W 2003 r. 23 miasta na prawach powiatu wyemitowały papiery wartościowe na łączną kwotę 1 765 704 tys. zł, czego efektem był wzrost wielkości tego tytułu dłużnego o 23,5% w stosunku do roku poprzedniego. W czterech miastach na prawach powiatu udział kwot emisji papierów wartościowych w dochodach przekroczył poziom 30%, przy przeciętnym poziomie 7,8% dla całej grupy jednostek.

Zauważyć należy pozytywne zjawisko malejącego udziału zobowiązań wymagalnych w strukturze zobowiązań, a także spadek o 9,7% kwot tych zobowiązań. W 2003 r. udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem ukształtował się na poziomie 3,3% i w stosunku do roku poprzedniego obniżył się o 0,7 punktu procentowego.

Należności miast na prawach powiatu według stanu na koniec 2003 r. wyniosły 3 061 310 tys. zł i były ponad dwukrotnie niższe od poziomu zobowiązań. Największą część, tj. 93,9% stanowią należności od prywatnych podatników i podmiotów korzystających z usług świadczonych przez te jednostki i są to głównie należności wymagalne. Natomiast należności od podmiotów sektora finansów publicznych stanowiły 6,0% ogólnej kwoty należności.

Na koniec roku 2003 łączna wartość nominalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez miasta na prawach powiatu poręczeń i gwarancji wyniosła 373 980 tys. zł. Ponad połowę (188 946 tys. zł) stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone wobec sektora finansów publicznych. Spośród jednostek sektora finansów publicznych największą część, tj. 48,9% zobowiązań powiatów grodzkich stanowiły poręczenia i udzielone gwarancje za jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, ich jednostki organizacyjne, fundusze celowe, instytucje kultury a przede wszystkim przez nadzorowane przez miasta samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

2.4.4. Podsumowanie

- 1. Realizacja dochodów budżetów miast na prawach powiatu wyniosła w 2003 r. 22 555 487 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu i była najwyższa od roku 2000. Jednocześnie, w co trzeciej jednostce, wykonano dochody powyżej planu.*
- 2. W roku 2003, miasta na prawach powiatu po raz kolejny uzyskały dochody niższe w stosunku do roku poprzedniego - zmniejszenie dochodów wyniosło 4,2%. Jednakże spadek dochodów, odnotowany aż w 55 jednostkach (85,9% ogółu powiatów grodzkich), wynikał głównie ze znaczącego zmniejszenia wpływów z tytułu dotacji celowych, które ostatecznie ukształtowały się na poziomie 63,3% dochodów z tego tytułu uzyskanych w roku 2002. Było to konsekwencją wyłączenia z budżetów miast na prawach powiatu jednostek organizacyjnych Policji i inspekcji weterynaryjnej. W warunkach porównywalnych⁴³ dochody ogółem w 2003 r. wzrosły - o 2,6%, a spadek dotacji celowych wyniósł 3,4%.*

⁴³ Zob. przypis nr 10.

Jednocześnie utrzymuje się systematyczny wzrost dochodów własnych powiatów grodzkich - realny wskaźnik dynamiki tej grupy dochodów wyniósł w 2003 r. 101,8%. W efekcie powyższych zmian udział dotacji celowych w dochodach ogółem uległ zmniejszeniu z 19,1% do 12,6% (w warunkach porównywalnych udział ten w roku 2002 wyniósł 13,4%). Z drugiej strony wzrosło znaczenie dochodów własnych (do 52,7%) oraz subwencji ogólnej (do 34,7%). W 48 miastach na prawach powiatu dochody własne stanowiły największą część dochodów ogółem, w skrajnym przypadku wyniosły 69,7%.

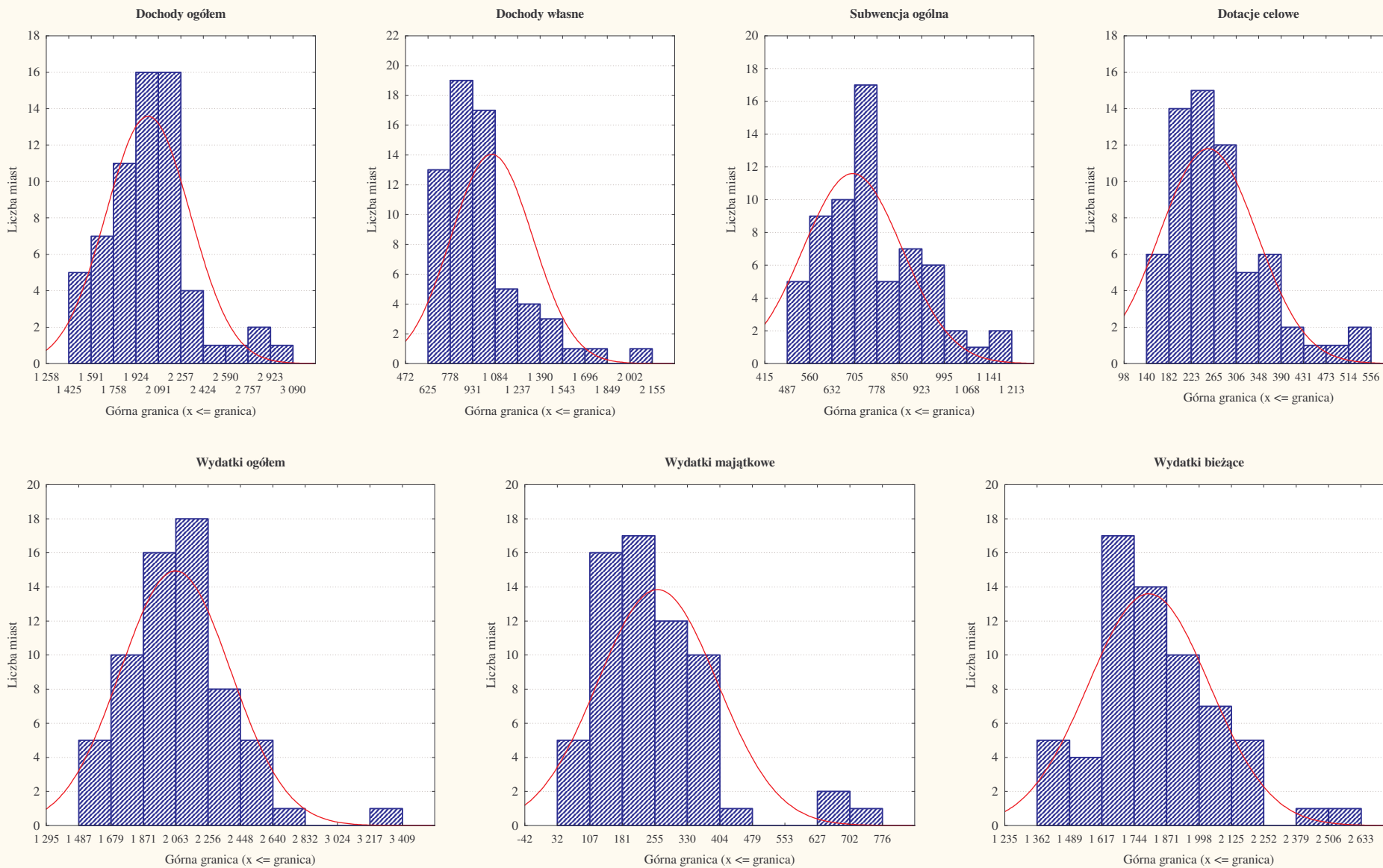
3. Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 014 zł, co oznacza spadek o 48 zł i jest wynikiem ogólnego spadku poziomu dochodów tych jednostek. Poziom dochodów ogółem na jednego mieszkańca obniżył się w 52 spośród 64 powiatów grodzkich. Pomimo ogólnego spadku, w strukturze dochodów per capita odnotowano wzrost dochodów własnych oraz wzrost subwencji ogólnej. W warunkach porównywalnych dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły (o 88 zł), a dochody z tytułu dotacji celowych spadły o 4 zł.
4. W 2003 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały zaplanowane wydatki w 95,5%, tj. w kwocie 23 095 163 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego nastąpił 8% realny spadek wydatków, a w warunkach porównywalnych⁴⁴ realny spadek wydatków ogółem wyniósł 1,9%. Redukcja wydatków budżetowych dotknęła przede wszystkim wydatków majątkowych (spadek o 13,9%), w tym wydatków inwestycyjnych (spadek o 14,9%), natomiast poziom wydatków bieżących obniżył się o 6,2%.
5. Od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu utrzymuje się niekorzystna tendencja zmian w strukturze wydatków. W szczególności udział wydatków majątkowych obniżył się z 18,1% w 1999 r. do 12,7% w roku 2003 (wydatków inwestycyjnych odpowiednio z 17,2% do 12,0%). Powiaty grodzkie charakteryzują się wysokim zróżnicowaniem poziomu wydatków inwestycyjnych. W poszczególnych miastach udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem mieścił się w przedziale od 1,7% do 26,5%.
6. Podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych w miastach na prawach powiatu (tak jak w latach poprzednich) było finansowanie zadań z zakresu oświaty i edukacji, na co przeznaczono 42,8% wydatków ogółem. Kolejną grupę w ujęciu działowym stanowiły wydatki na transport i łączność (13,4%) oraz na opiekę społeczną (13,3%). W wyniku wprowadzonych od 1 stycznia 2003 r. zmian w zakresie finansowania Policji, w budżetach miast na prawach powiatu kwoty wydatków na bezpieczeństwo publiczne zmniejszyły się o 71,1%.
7. W 2003 r. wydatki budżetowe na jednego mieszkańca zrealizowano na poziomie 2 062 zł, tj. o 119 zł mniej niż w roku poprzednim. W warunkach porównywalnych średni poziom wydatków ogółem per capita w 2002 r. wyniósł 2 045 zł (bez wyłączenia wydatków na Policję 2 181 zł), co oznacza wzrost w 2003 r. o 17 zł. Zróżnicowanie wysokości wydatków per capita w poszczególnych miastach wzrasta z roku na rok. W 2003 r.

⁴⁴ Zob. przypis nr 33.

maksymalny poziom wydatków na jednego mieszkańca (3 409 zł) i był ponad dwukrotnie wyższy od minimalnego (1 487 zł).

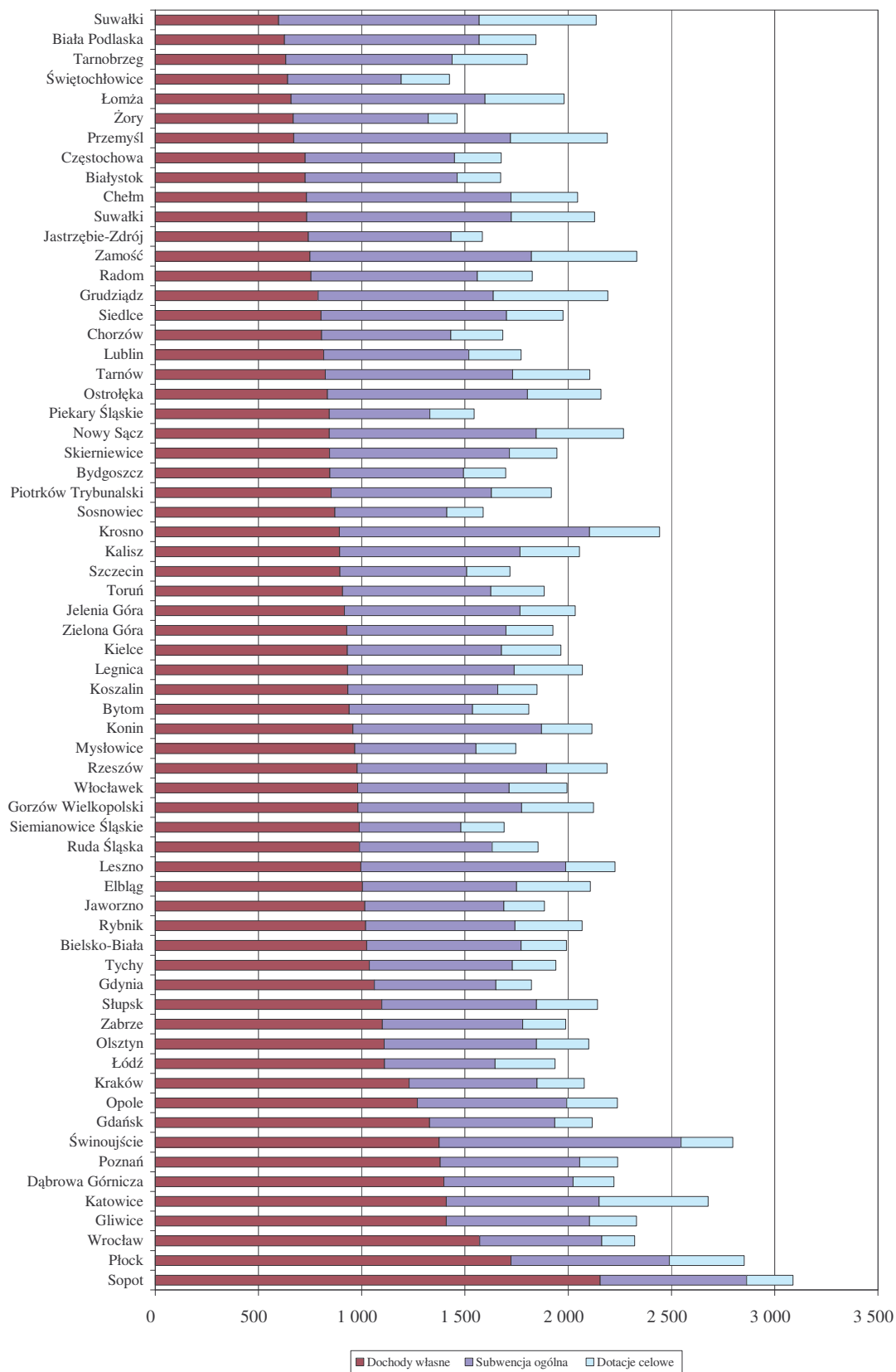
- 8. Podobnie jak w latach poprzednich, miasta na prawach powiatu w 2003 r. uzyskały per saldo ujemny wynik finansowy. Deficyt w kwocie 539 676 tys. zł był najniższy od początku funkcjonowania powiatów grodzkich i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszył się o 60,3%. W 2003 r. 19 miast na prawach powiatu zrealizowało budżety z nadwyżką.*
- 9. Miasta na prawach powiatu w 2003 r. były zadłużone na kwotę 6 981 627 tys. zł (109,6% zadłużenia w roku poprzednim), z czego 3,3% stanowiły zobowiązania wymagalne (4,0% w roku ubiegłym). Poziom zobowiązań w stosunku do dochodów osiągnął wysokość 31,0% (w 2002 r. 27,0%). Przyrost zadłużenia wynikał nie tylko ze zwiększenia kwot zobowiązań, ale także ze spadku wielkości zrealizowanych dochodów. W strukturze zobowiązań największy udział miały kredyty i pożyczki - 71,4% oraz zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych - 25,3%.*

Rysunek 2.4.1. Rozkład dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)



Legenda: — Oczekiwany normalny

Rysunek 2.4.2. **Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.**
(według wartości dochodów własnych malejąco w zł)



Rysunek 2.4.3. **Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.**
(według wartości wydatków majątkowych malejąco w zł)

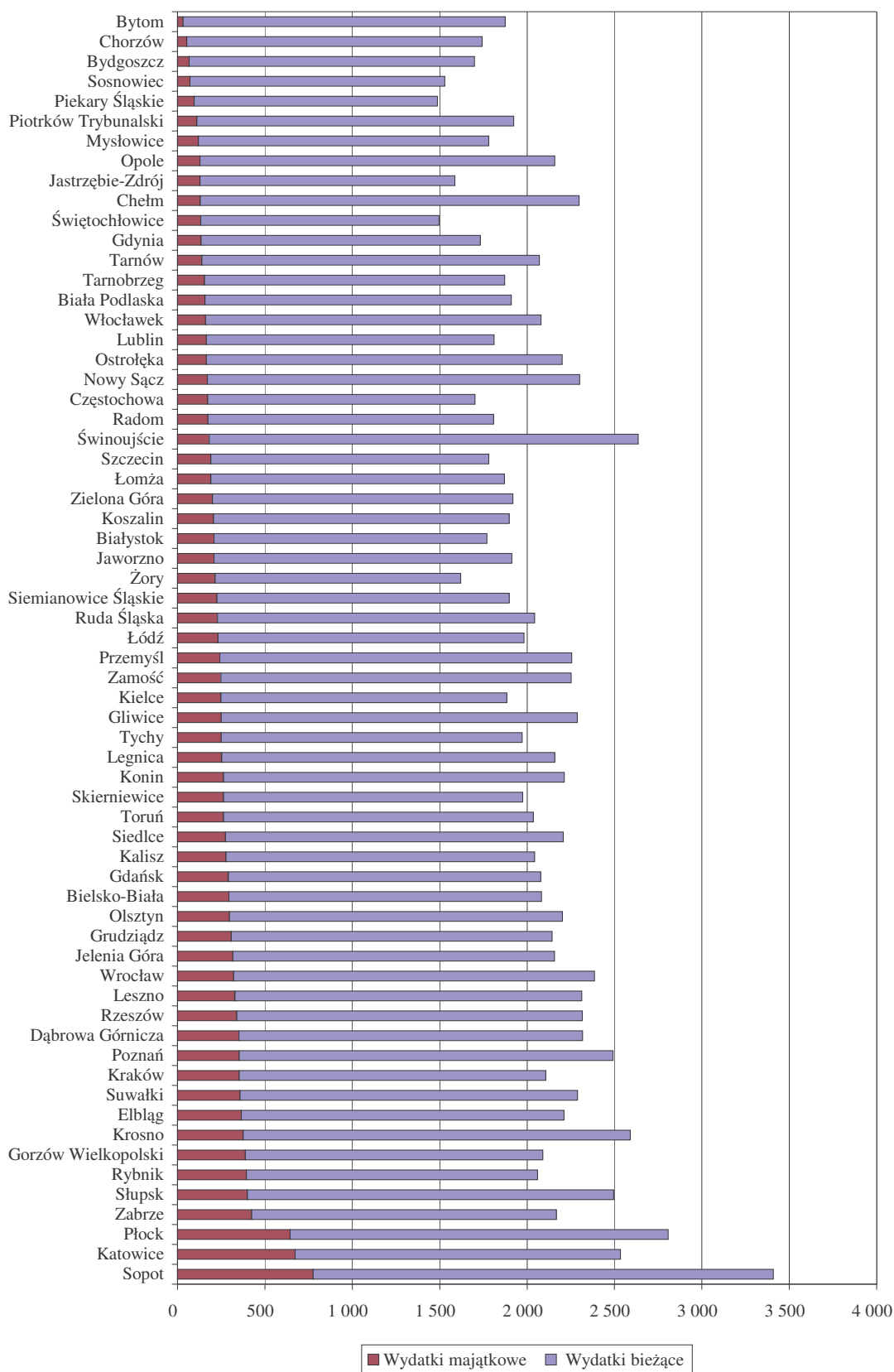


Tabela 2.4.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	22 890 735	22 555 487	98,5	24 189 078	23 095 163	95,5	-1 298 343	-539 676	2,8	4,5
2	Dolnośląskie	1 917 587	1 883 548	98,2	2 013 911	1 944 914	96,6	-96 324	-61 365		3,3
3	Jelenia Góra	181 090	180 322	99,6	198 477	191 219	96,3	-17 387	-10 898		6,0
4	Legnica	224 078	220 860	98,6	233 607	230 383	98,6	-9 529	-9 523		4,3
5	Wrocław	1 512 419	1 482 366	98,0	1 581 827	1 523 311	96,3	-69 408	-40 945		2,8
6	Kujawsko-pomorskie	1 499 835	1 486 919	99,1	1 603 009	1 525 204	95,1	-103 173	-38 284	2,2	3,4
7	Bydgoszcz	641 285	630 089	98,3	646 785	630 910	97,5	-5 500	-821		0,1
8	Grudziądz	218 420	219 302	100,4	226 260	214 404	94,8	-7 840	4 898	2,2	
9	Toruń	401 354	396 359	98,8	445 877	428 321	96,1	-44 522	-31 962		8,1
10	Włocławek	238 775	241 168	101,0	284 087	251 569	88,6	-45 311	-10 400		4,3
11	Lubelskie	1 056 642	1 037 687	98,2	1 121 983	1 067 609	95,2	-65 341	-29 922	3,4	4,0
12	Biała Podlaska	109 949	107 088	97,4	115 314	110 894	96,2	-5 365	-3 806		3,6
13	Chełm	141 880	140 335	98,9	177 880	157 590	88,6	-36 000	-17 255		12,3
14	Lublin	649 849	634 549	97,6	672 033	648 754	96,5	-22 183	-14 206		2,2
15	Zamość	154 965	155 715	100,5	156 757	150 371	95,9	-1 792	5 344	3,4	
16	Lubuskie	489 551	494 006	100,9	504 024	489 065	97,0	-14 473	4 940	1,0	
17	Gorzów Wielkopolski	264 553	266 113	100,6	269 638	262 052	97,2	-5 084	4 061	1,5	
18	Zielona Góra	224 998	227 893	101,3	234 387	227 014	96,9	-9 389	879	0,4	
19	Łódzkie	1 824 837	1 763 601	96,6	1 934 280	1 801 783	93,2	-109 443	-38 182		2,2
20	Łódź	1 576 384	1 513 986	96,0	1 671 648	1 550 341	92,7	-95 265	-36 355		2,4
21	Piotrków Trybunalski	153 851	154 832	100,6	162 858	155 261	95,3	-9 007	-429		0,3
22	Skiermiewice	94 602	94 783	100,2	99 773	96 182	96,4	-5 171	-1 399		1,5
23	Małopolskie	2 023 129	2 015 992	99,6	2 085 549	2 037 069	97,7	-62 420	-21 077	1,7	1,4
24	Kraków	1 586 473	1 573 529	99,2	1 632 229	1 596 003	97,8	-45 756	-22 474		1,4
25	Nowy Sącz	192 904	191 545	99,3	201 927	194 344	96,2	-9 023	-2 799		1,5
26	Tarnów	243 752	250 918	102,9	251 393	246 722	98,1	-7 642	4 196	1,7	
27	Mazowieckie	1 065 924	1 051 055	98,6	1 091 499	1 061 220	97,2	-25 575	-10 164	1,3	7,5
28	Ostrołęka	120 149	116 778	97,2	124 406	119 066	95,7	-4 257	-2 288		2,0
29	Płock	367 983	365 238	99,3	367 696	359 423	97,8	287	5 815	1,6	
30	Radom	420 747	417 537	99,2	424 114	413 477	97,5	-3 367	4 060	1,0	
31	Siedlce	157 044	151 503	96,5	175 283	169 253	96,6	-18 239	-17 750		11,7
32	Opolskie	296 283	288 819	97,5	302 276	278 569	92,2	-5 992	10 250	3,5	
33	Opole	296 283	288 819	97,5	302 276	278 569	92,2	-5 992	10 250	3,5	
34	Podkarpackie	723 690	705 676	97,5	772 449	741 092	95,9	-48 760	-35 415		5,0
35	Krosno	119 250	117 560	98,6	129 440	124 688	96,3	-10 190	-7 128		6,1
36	Przemysł	156 994	148 196	94,4	169 214	152 630	90,2	-12 220	-4 434		3,0
37	Rzeszów	354 588	349 294	98,5	377 516	369 654	97,9	-22 928	-20 360		5,8
38	Tarnobrzeg	92 858	90 626	97,6	96 280	94 119	97,8	-3 423	-3 493		3,9
39	Podlaskie	760 862	761 035	100,0	813 569	793 344	97,5	-52 706	-32 309	5,5	6,2
40	Białystok	485 604	487 618	100,4	525 825	515 822	98,1	-40 221	-28 204		5,8
41	Łomża	125 101	126 517	101,1	120 512	119 501	99,2	4 590	7 016	5,5	
42	Suwałki	150 157	146 900	97,8	167 232	158 021	94,5	-17 074	-11 121		7,6
43	Pomorskie	1 783 660	1 779 328	99,8	1 837 897	1 786 895	97,2	-54 237	-7 567	2,8	14,2
44	Gdańsk	964 953	976 638	101,2	970 288	958 768	98,8	-5 335	17 870	1,8	
45	Gdynia	467 579	462 058	98,8	464 617	439 196	94,5	2 962	22 862	4,9	
46	Słupsk	216 551	213 145	98,4	252 395	248 273	98,4	-35 844	-35 128		16,5
47	Sopot	134 577	127 487	94,7	150 597	140 658	93,4	-16 020	-13 171		10,3
48	Śląskie	5 479 408	5 383 721	98,3	5 864 616	5 467 843	93,2	-385 209	-84 122	3,5	4,8
49	Bielsko-Biała	365 403	353 574	96,8	393 182	369 688	94,0	-27 780	-16 114		4,6
50	Bytom	345 456	347 038	100,5	372 886	359 646	96,4	-27 429	-12 608		3,6
51	Chorzów	215 403	195 265	90,7	225 596	202 314	89,7	-10 193	-7 049		3,6
52	Częstochowa	420 638	419 157	99,6	440 053	425 981	96,8	-19 415	-6 824		1,6
53	Dąbrowa Górnicza	292 269	292 448	100,1	348 365	305 175	87,6	-56 096	-12 727		4,4
54	Gliwice	469 680	470 943	100,3	491 905	462 107	93,9	-22 225	8 836	1,9	
55	Jastrzębie-Zdrój	151 924	153 114	100,8	159 847	153 350	95,9	-7 923	-236		0,2
56	Jaworzno	191 731	182 390	95,1	199 523	185 002	92,7	-7 793	-2 612		1,4
57	Katowice	885 398	866 915	97,9	902 545	820 352	90,9	-17 147	46 563	5,4	
58	Mysłowice	133 950	131 927	98,5	142 371	134 566	94,5	-8 420	-2 639		2,0
59	Piekary Śląskie	92 233	93 445	101,3	92 570	89 932	97,2	-337	3 513	3,8	
60	Ruda Śląska	296 714	276 127	93,1	340 563	304 318	89,4	-43 849	-28 192		10,2
61	Rybnik	295 130	294 831	99,9	305 207	293 737	96,2	-10 077	1 094	0,4	
62	Siemianowice Śląskie	124 197	124 744	100,4	144 574	140 111	96,9	-20 377	-15 367		12,3
63	Sosnowiec	352 999	366 455	103,8	368 759	352 894	95,7	-15 760	13 560	3,7	

ciąg dalszy tabeli 2.4.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
64	Świętochłowice	87 758	79 980	91,1	90 152	83 986	93,2	-2 395	-4 006		5,0
65	Tychy	255 516	256 846	100,5	278 821	261 172	93,7	-23 305	-4 326		1,7
66	Zabrze	407 063	385 864	94,8	461 430	420 824	91,2	-54 367	-34 960		9,1
67	Żory	95 946	92 659	96,6	106 268	102 689	96,6	-10 322	-10 030		10,8
68	Świętokrzyskie	408 478	414 696	101,5	418 239	397 697	95,1	-9 761	16 999	4,1	
69	Kielce	408 478	414 696	101,5	418 239	397 697	95,1	-9 761	16 999	4,1	
70	Warmińsko-mazurskie	648 655	632 108	97,4	679 182	663 134	97,6	-30 527	-31 026		4,9
71	Elbląg	277 107	269 553	97,3	290 289	282 813	97,4	-13 183	-13 261		4,9
72	Olstyn	371 548	362 555	97,6	388 892	380 321	97,8	-17 344	-17 766		4,9
73	Wielkopolskie	1 891 721	1 828 783	96,7	2 049 384	1 986 246	96,9	-157 663	-157 463	0,6	9,9
74	Kalisz	223 526	224 360	100,4	225 438	223 123	99,0	-1 911	1 237	0,6	
75	Konin	175 465	173 371	98,8	183 837	181 335	98,6	-8 372	-7 964		4,6
76	Leszno	143 173	141 659	98,9	150 446	147 134	97,8	-7 272	-5 475		3,9
77	Poznań	1 349 556	1 289 393	95,5	1 489 664	1 434 654	96,3	-140 108	-145 261		11,3
78	Zachodniopomorskie	1 020 473	1 028 512	100,8	1 097 212	1 053 480	96,0	-76 739	-24 967	5,8	3,5
79	Koszalin	200 636	200 168	99,8	211 977	205 493	96,9	-11 341	-5 326		2,7
80	Szczecin	707 492	712 330	100,7	773 991	738 703	95,4	-66 498	-26 373		3,7
81	Świnoujście	112 344	116 014	103,3	111 244	109 283	98,2	1 100	6 731	5,8	

Tabela 2.4.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu (2002 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty- cyjne
		nominalnie	realnie [*]					nominalnie	realnie [*]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA	95,8	95,0	102,6	95,7	104,9	63,3	92,8	92,0	93,8	86,1	85,1
2	Dolnośląskie	86,3	85,5	94,8	95,3	90,3	47,9	80,6	79,8	80,5	81,1	83,6
3	Jelenia Góra	92,4	91,6	98,5	98,9	105,9	57,1	94,3	93,5	91,3	116,6	114,1
4	Legnica	92,5	91,7	98,2	100,9	102,8	65,6	92,2	91,4	92,5	89,7	89,7
5	Wrocław	101,3	100,5	109,2	108,3	104,1	56,0	91,7	90,9	92,8	85,3	88,1
6	Kujawsko-pomorskie	95,0	94,2	98,9	100,2	106,7	67,4	92,3	91,5	96,5	63,0	62,7
7	Bydgoszcz	93,1	92,3	96,7	98,0	104,9	61,8	87,6	86,8	96,5	26,8	24,2
8	Grudziądz	101,5	100,7	112,2	107,0	108,6	82,2	95,1	94,3	99,1	76,8	77,6
9	Toruń	96,8	96,0	100,8	99,5	108,0	67,9	95,7	94,9	95,5	96,6	98,1
10	Włocławek	91,6	90,8	94,5	105,6	107,6	61,1	96,8	96,0	95,7	112,0	110,8
11	Lubelskie	95,3	94,5	104,7	98,9	108,4	60,9	93,6	92,8	94,9	82,4	78,2
12	Biała Podlaska	87,1	86,3	96,8	93,6	111,6	43,9	84,4	83,6	85,5	73,6	73,6
13	Chełm	95,8	95,0	112,9	99,4	108,3	56,4	103,7	102,9	105,7	78,2	80,4
14	Lublin	95,4	94,6	103,0	98,8	106,2	62,8	92,1	91,3	94,9	71,1	68,8
15	Zamość	101,1	100,3	113,7	103,4	114,3	71,9	98,8	98,0	92,0	244,6	199,9
16	Lubuskie	91,2	90,4	96,0	100,3	107,6	57,8	90,5	89,7	93,7	75,4	72,8
17	Gorzów Wielkopolski	92,2	91,4	100,6	98,2	108,4	58,6	90,9	90,1	96,5	72,4	69,0
18	Zielona Góra	90,0	89,2	91,3	102,3	106,7	56,6	90,1	89,3	91,0	82,4	81,9
19	Łódzkie	97,6	96,8	105,5	104,6	104,1	69,5	91,1	90,3	91,6	87,9	88,1
20	Łódź	98,9	98,1	106,3	104,9	104,2	72,8	91,6	90,8	91,5	92,9	93,0
21	Piotrków Trybunalski	90,4	89,6	98,6	101,5	105,1	55,7	87,5	86,7	91,6	50,6	50,7
22	Skierzwice	90,6	89,8	102,0	104,0	102,4	49,1	89,1	88,3	92,7	70,9	72,0
23	Małopolskie	103,5	102,7	115,7	88,7	109,1	65,0	96,3	95,5	98,5	85,2	82,7
24	Kraków	108,3	107,5	122,2	96,5	108,8	66,6	99,4	98,6	101,8	89,3	85,8
25	Nowy Sącz	78,0	77,2	65,2	40,0	111,4	59,1	84,2	83,4	87,9	55,1	56,3
26	Tarnów	101,1	100,3	123,3	103,2	108,9	64,4	88,5	87,7	90,5	67,9	74,6
27	Mazowieckie	95,6	94,8	100,2	102,5	107,8	65,3	95,2	94,4	94,2	101,7	102,1
28	Ostrołęka	90,5	89,7	94,1	100,1	109,0	58,5	90,2	89,4	92,6	68,8	69,7
29	Płock	99,7	98,9	104,0	109,8	106,3	74,9	95,1	94,3	95,5	93,6	93,0
30	Radom	95,1	94,3	98,2	97,0	108,0	65,3	97,7	96,9	94,3	146,1	146,6
31	Siedlce	92,2	91,4	97,6	99,0	108,6	55,6	93,2	92,4	92,5	98,5	102,3
32	Opolskie	92,8	92,0	104,3	106,3	101,8	50,7	90,3	89,5	95,0	50,6	43,8
33	Opole	92,8	92,0	104,3	106,3	101,8	50,7	90,3	89,5	95,0	50,6	43,8
34	Podkarpackie	93,8	93,0	102,7	102,4	105,3	61,9	96,1	95,3	94,4	108,9	110,2
35	Krosno	90,5	89,7	95,5	96,6	108,2	52,4	96,4	95,6	92,7	125,7	125,7
36	Przemyśl	92,1	91,3	100,0	111,3	101,8	69,4	97,2	96,4	92,8	160,5	160,5
37	Rzeszów	97,3	96,5	105,8	101,4	108,0	61,6	96,3	95,5	97,3	91,2	93,6
38	Tarnobrzeg	88,5	87,7	102,1	104,3	98,5	60,8	93,2	92,4	89,5	169,9	159,5

ciąg dalszy tabeli 2.4.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty- cyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
39	Podlaskie	98,0	97,2	107,1	102,5	108,0	65,0	98,4	97,6	96,8	110,7	114,9
40	Białystok	97,9	97,1	105,0	101,4	109,8	60,8	97,1	96,3	98,2	89,8	92,5
41	Łomża	96,4	95,6	101,9	104,5	108,7	70,2	95,4	94,6	88,4	316,2	316,2
42	Suwałki	99,6	98,8	122,7	106,8	102,0	71,1	105,2	104,4	99,8	148,5	160,5
43	Pomorskie	102,0	101,2	111,2	101,2	109,2	58,4	95,8	95,0	95,8	96,1	93,9
44	Gdańsk	107,0	106,2	118,6	106,9	109,4	60,1	95,0	94,2	96,4	87,7	87,0
45	Gdynia	98,9	98,1	104,3	103,1	111,3	58,2	93,6	92,8	94,1	88,4	83,9
46	Słupsk	91,2	90,4	99,5	95,4	106,1	54,8	99,5	98,7	95,7	125,7	115,4
47	Sopot	97,6	96,8	102,5	70,6	106,4	57,2	102,7	101,9	98,3	120,8	124,4
48	Śląskie	95,2	94,4	97,3	87,4	106,5	69,8	93,6	92,8	95,1	84,8	85,2
49	Bielsko-Biała	95,6	94,8	98,9	101,6	111,0	58,8	96,5	95,7	92,5	131,8	133,9
50	Bytom	92,4	91,6	91,1	79,6	104,3	76,8	99,5	98,7	100,4	65,2	65,2
51	Chorzów	92,1	91,3	92,3	84,3	105,7	69,6	93,5	92,7	98,2	37,0	37,0
52	Częstochowa	95,8	95,0	105,7	102,2	108,2	57,5	89,2	88,4	88,9	92,0	81,0
53	Dąbrowa Górnicza	108,9	108,1	121,9	86,7	103,8	68,1	104,4	103,6	101,7	123,2	123,9
54	Gliwice	94,4	93,6	98,1	82,3	105,0	61,4	94,5	93,7	95,0	90,6	83,7
55	Jastrzębie-Zdrój	89,3	88,5	84,5	84,8	109,4	57,5	84,4	83,6	97,3	33,6	30,7
56	Jaworzno	96,0	95,2	95,0	85,6	111,8	67,1	93,3	92,5	94,9	81,8	81,7
57	Katowice	98,7	97,9	98,1	84,8	110,5	87,4	93,4	92,6	95,1	88,8	93,9
58	Mysłowice	93,0	92,2	95,1	93,8	103,3	65,4	85,4	84,6	93,3	39,2	38,1
59	Piekary Śląskie	107,0	106,2	128,5	99,6	100,7	70,7	90,6	89,8	93,4	63,3	63,3
60	Ruda Śląska	91,2	90,4	91,0	85,9	99,9	73,2	94,6	93,8	99,8	66,9	67,7
61	Rybnik	98,4	97,6	105,7	84,0	109,4	68,5	90,6	89,8	99,6	65,7	65,9
62	Siemianowice Śląskie	96,5	95,7	97,6	81,3	109,5	72,4	101,3	100,5	96,7	156,4	156,4
63	Sosnowiec	90,0	89,2	88,6	87,4	106,5	64,2	85,1	84,3	87,4	55,4	56,3
64	Świętochłowice	88,9	88,1	85,0	84,5	103,5	73,7	90,2	89,4	90,2	90,2	90,2
65	Tychy	95,1	94,3	100,3	88,2	104,7	61,0	89,6	88,8	93,9	68,2	67,9
66	Zabrze	90,6	89,8	89,2	85,2	102,5	69,6	102,6	101,8	97,1	133,7	133,1
67	Żory	93,1	92,3	95,2	84,6	104,3	57,9	90,4	89,6	96,0	65,5	65,5
68	Świętokrzyskie	98,5	97,7	111,6	102,5	104,9	64,0	92,6	91,8	92,5	92,9	94,9
69	Kielce	98,5	97,7	111,6	102,5	104,9	64,0	92,6	91,8	92,5	92,9	94,9
70	Warmińsko-mazurskie	97,9	97,1	107,7	93,1	108,7	62,1	101,2	100,4	97,3	132,0	132,2
71	Elbląg	96,7	95,9	107,3	96,0	109,5	63,5	100,4	99,6	96,9	122,7	122,4
72	Olštyn	98,8	98,0	108,0	91,5	108,1	60,7	101,9	101,1	97,6	141,9	141,9
73	Wielkopolskie	97,4	96,6	104,7	98,3	107,3	55,4	96,2	95,4	96,4	94,7	90,2
74	Kalisz	97,4	96,6	103,6	101,8	112,8	60,9	96,1	95,3	92,6	127,2	126,5
75	Konin	93,0	92,2	104,0	102,5	106,6	49,2	95,1	94,3	94,9	96,9	78,8
76	Leszno	96,1	95,3	110,5	100,8	101,1	54,8	91,3	90,5	95,5	72,1	72,1
77	Poznań	98,1	97,3	104,5	97,4	107,3	55,3	96,8	96,0	97,3	93,9	89,9
78	Zachodniopomorskie	91,4	90,6	101,3	100,5	91,8	63,1	87,6	86,8	93,2	57,7	52,5
79	Koszalin	94,4	93,6	102,7	101,4	104,7	53,2	94,6	93,8	91,4	132,1	115,4
80	Szczecin	88,2	87,4	97,7	100,9	86,5	65,0	83,6	82,8	91,7	48,2	44,3
81	Świnoujście	110,1	109,3	128,7	92,6	104,3	72,1	107,3	106,5	108,3	95,4	95,4

* wskaźnik inflacji 0,8%

Tabela 2.4.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	49,2	52,7	19,1	12,6	31,7	34,7	13,7	12,7	13,1	12,0	86,3	87,3	42,0	42,3
2	Dolnośląskie	57,2	62,8	15,4	8,5	27,4	28,6	13,3	13,4	12,8	13,3	86,7	86,6	36,8	37,3
3	Jelenia Góra	42,2	45,0	21,3	13,2	36,5	41,8	11,9	14,7	11,8	14,2	88,1	85,3	44,8	42,0
4	Legnica	42,4	45,0	22,6	16,0	35,0	39,0	12,1	11,7	12,1	11,7	87,9	88,3	47,7	48,5
5	Wałbrzych*	51,3	-	20,7	-	28,0	-	8,7	-	7,8	-	91,3	-	38,2	-
6	Wrocław	62,8	67,7	12,4	6,9	24,8	25,5	14,5	13,5	14,0	13,4	85,5	86,5	33,9	35,0
7	Kujawsko-pomorskie	45,3	47,2	20,8	14,8	33,8	38,0	12,5	8,6	12,2	8,3	87,5	91,4	46,4	48,5
8	Bydgoszcz	48,0	49,8	18,2	12,1	33,8	38,1	12,8	3,9	12,3	3,4	87,2	96,1	48,0	52,2
9	Grudziądz	32,6	36,0	31,3	25,3	36,1	38,7	17,8	14,4	17,6	14,4	82,2	85,6	42,3	43,5
10	Toruń	46,2	48,1	19,6	13,7	34,2	38,2	12,9	13,0	12,6	12,9	87,1	87,0	45,5	45,4
11	Włocławek	47,6	49,1	21,0	14,0	31,3	36,8	6,7	7,7	6,7	7,6	93,3	92,3	47,2	48,5
12	Lubelskie	37,6	41,3	24,6	15,7	37,8	43,0	10,0	8,8	9,9	8,3	90,0	91,2	52,9	53,2
13	Biała Podlaska	30,5	33,9	29,6	14,9	39,9	51,2	9,4	8,2	9,4	8,2	90,6	91,8	56,0	55,2
14	Chełm	30,4	35,8	26,8	15,8	42,9	48,5	7,5	5,7	7,3	5,7	92,5	94,3	57,3	57,5
15	Lublin	42,6	46,0	21,7	14,3	35,7	39,7	11,8	9,1	11,8	8,8	88,2	90,9	50,6	52,1
16	Zamość	28,5	32,1	30,8	21,9	40,7	46,0	4,5	11,0	4,4	8,9	95,5	89,0	56,6	51,8
17	Lubuskie	44,8	47,1	22,5	14,3	32,7	38,6	17,8	14,8	17,6	14,2	82,2	85,2	42,7	43,0
18	Gorzów Wielkopolski	42,4	46,3	25,8	16,4	31,8	37,3	23,3	18,6	23,3	17,7	76,7	81,4	42,0	42,1
19	Zielona Góra	47,5	48,2	18,8	11,8	33,7	40,0	11,4	10,4	11,1	10,1	88,6	89,6	43,5	44,0
20	Łódzkie	51,3	55,5	20,9	14,9	27,8	29,7	11,7	11,3	11,4	11,0	88,3	88,7	37,5	37,5
21	Łódź	53,4	57,3	20,4	15,0	26,2	27,6	11,5	11,7	11,2	11,4	88,5	88,3	35,2	35,1
22	Piotrków Trybunalski	40,7	44,4	24,5	15,1	34,8	40,5	10,0	5,8	9,9	5,8	90,0	94,2	52,6	54,1
23	Skiermiewice	38,6	43,4	21,9	11,9	39,6	44,7	16,8	13,4	16,4	13,2	83,2	86,6	48,5	49,3
24	Małopolskie	48,8	54,6	20,0	12,6	31,2	32,8	16,6	14,7	15,0	12,9	83,4	85,3	41,9	41,4
25	Kraków	52,4	59,2	17,9	11,0	29,7	29,8	18,7	16,8	16,8	14,5	81,3	83,2	39,3	38,2
26	Nowy Sącz	44,4	37,2	24,6	18,7	30,9	44,2	11,3	7,4	11,1	7,4	88,7	92,6	48,2	52,5
27	Tarnów	32,1	39,1	27,9	17,8	40,0	43,1	8,8	6,8	7,8	6,5	91,2	93,2	51,2	53,0
28	Mazowieckie	45,4	47,5	20,5	14,0	34,1	38,4	13,4	14,3	13,3	14,3	86,6	85,7	48,2	48,1
29	Ostrołęka	37,2	38,6	25,6	16,5	37,3	44,9	9,9	7,5	9,7	7,5	90,1	92,5	53,2	54,8
30	Płock	57,9	60,4	16,9	12,7	25,2	26,9	23,3	22,9	23,3	22,8	76,7	77,1	37,9	38,0
31	Radom	40,0	41,3	21,2	14,5	38,9	44,2	6,4	9,6	6,4	9,6	93,6	90,4	55,8	54,7
32	Siedlce	38,4	40,7	23,0	13,9	38,5	45,4	11,7	12,4	11,3	12,4	88,3	87,6	48,5	49,1
33	Opolskie	50,5	56,7	20,1	10,9	29,5	32,3	10,6	5,9	10,6	5,1	89,4	94,1	50,0	52,2
34	Opole	50,5	56,7	20,1	10,9	29,5	32,3	10,6	5,9	10,6	5,1	89,4	94,1	50,0	52,2
35	Podkarpackie	35,8	39,1	24,3	16,0	40,0	44,9	11,5	13,0	11,2	12,8	88,5	87,0	49,9	48,2
36	Krosno	34,6	36,5	23,9	13,9	41,5	49,6	11,1	14,5	11,1	14,5	88,9	85,5	57,7	55,4
37	Przemysł	28,2	30,7	28,4	21,4	43,3	47,9	6,5	10,8	6,5	10,8	93,5	89,2	54,4	50,5
38	Rzeszów	41,1	44,7	21,1	13,4	37,8	42,0	15,5	14,6	14,9	14,5	84,5	85,4	52,7	53,3
39	Tarnobrzeg	30,5	35,1	29,4	20,2	40,2	44,7	4,6	8,3	4,2	7,2	95,4	91,7	22,0	15,1
40	Podlaskie	36,6	40,0	22,6	15,0	40,9	45,0	10,9	12,3	10,5	12,3	89,1	87,7	44,0	41,6
41	Białystok	40,5	43,4	20,3	12,6	39,2	43,9	12,7	11,8	12,4	11,8	87,3	88,2	48,0	47,5
42	Łomża	31,4	33,2	26,5	19,3	42,0	47,5	3,1	10,2	3,1	10,2	96,9	89,8	19,7	12,9
43	Suwałki	28,0	34,5	26,6	19,0	45,5	46,6	11,1	15,6	10,2	15,5	88,9	84,4	50,0	44,1
44	Pomorskie	55,7	60,7	16,3	9,3	28,0	30,0	13,4	13,4	12,8	12,5	86,6	86,6	41,7	41,5
45	Gdańsk	56,7	62,8	15,3	8,6	28,1	28,7	15,1	14,0	14,4	13,2	84,9	86,0	42,6	43,3
46	Gdynia	55,2	58,2	16,1	9,4	28,7	32,3	8,3	7,8	8,2	7,4	91,7	92,2	44,5	45,1
47	Słupsk	46,9	51,2	23,0	13,8	30,1	35,0	12,7	16,0	11,3	13,1	87,3	84,0	39,2	35,8
48	Sopot	66,5	69,7	12,5	7,3	21,1	23,0	19,3	22,8	18,6	22,5	80,7	77,2	30,4	27,8
49	Śląskie	51,8	53,0	17,9	13,1	30,3	33,9	14,7	13,4	14,2	12,9	85,3	86,6	40,0	40,8
50	Bielsko-Biała	49,7	51,4	17,9	11,0	32,4	37,6	10,3	14,1	10,1	14,0	89,7	85,9	45,8	44,3
51	Bytom	52,7	51,9	18,1	15,0	29,3	33,0	2,6	1,7	2,6	1,7	97,4	98,3	45,1	44,9
52	Chorzów	47,8	47,9	19,8	15,0	32,4	37,1	7,7	3,0	7,7	3,0	92,3	97,0	43,5	46,0
53	Częstochowa	39,3	43,3	22,5	13,5	38,3	43,2	9,8	10,1	9,7	8,8	90,2	89,9	51,6	52,2
54	Dąbrowa Górnicza	56,2	62,9	14,2	8,9	29,6	28,2	12,9	15,2	12,8	15,2	87,1	84,8	43,9	41,8
55	Gliwice	58,2	60,5	15,0	9,8	26,7	29,7	11,4	10,9	9,9	8,8	88,6	89,1	36,3	35,0
56	Jastrzębie-Zdrój	49,5	46,8	14,9	9,6	35,6	43,6	20,3	8,1	19,6	7,1	79,7	91,9	42,6	49,6
57	Jaworzno	54,4	53,8	14,9	10,4	30,7	35,7	12,4	10,9	12,3	10,8	87,6	89,1	45,7	49,0
58	Katowice	53,0	52,6	22,3	19,7	24,7	27,6	27,9	26,6	26,3	26,5	72,1	73,4	36,0	36,2
59	Mysłowice	54,1	55,3	15,7	11,0	30,3	33,6	14,6	6,7	14,6	6,5	85,4	93,3	45,1	51,4
60	Piekary Śląskie	45,4	54,5	21,1	13,9	33,5	31,5	9,2	6,4	9,2	6,4	90,8	93,6	49,3	53,0
61	Ruda Śląska	53,4	53,4	14,9	12,0	31,6	34,6	15,9	11,2	15,1	10,8	84,1	88,8	38,6	41,0
62	Rybnik	45,9	49,3	22,6	15,7	31,5	35,0	26,4	19,2	26,4	19,2	73,6	80,8	13,2	14,1
63	Siemianowice Śląskie	57,8	58,5	16,5	12,4	25,7	29,1	7,7	11,9	7,7	11,9	92,3	88,1	41,8	39,5
64	Sosnowiec	55,6	54,8	15,6	11,1	28,8	34,1	7,1	4,6	7,0	4,6	92,9	95,4	42,2	46,6

ciąg dalszy tabeli 2.4.3. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
65	Świętochłowice	47,0	45,0	19,8	16,4	33,2	38,7	8,9	8,9	8,9	8,9	91,1	91,1	42,0	44,6
66	Tychy	50,7	53,5	16,9	10,8	32,4	35,7	16,7	12,7	15,3	11,6	83,3	87,3	44,5	47,9
67	Zabrze	56,2	55,3	13,7	10,5	30,2	34,2	15,0	19,6	14,8	19,2	85,0	80,4	32,8	31,1
68	Żory	44,7	45,7	15,4	9,6	39,9	44,7	18,3	13,3	18,3	13,3	81,7	86,7	40,8	42,0
69	Świętokrzyskie	41,8	47,3	22,5	14,6	35,7	38,0	13,2	13,2	12,2	12,5	86,8	86,8	50,5	49,7
70	Kielce	41,8	47,3	22,5	14,6	35,7	38,0	13,2	13,2	12,2	12,5	86,8	86,8	50,5	49,7
71	Warmińsko-mazurskie	46,0	50,6	22,3	14,1	31,8	35,3	11,3	14,8	11,0	14,3	88,7	85,2	48,9	44,1
72	Elbląg	42,9	47,6	25,8	16,9	31,3	35,5	13,5	16,5	12,7	15,4	86,5	83,5	43,3	36,4
73	Olsztyn	48,3	52,8	19,6	12,0	32,1	35,2	9,7	13,5	9,7	13,5	90,3	86,5	53,2	49,8
74	Wielkopolskie	52,5	56,5	16,6	9,4	30,9	34,1	14,1	13,9	12,7	11,9	85,9	86,1	38,2	37,2
75	Kalisz	40,9	43,5	22,4	14,0	36,7	42,5	10,3	13,6	10,0	13,2	89,7	86,4	52,0	48,7
76	Konin	40,4	45,2	21,9	11,6	37,7	43,2	11,7	11,9	11,2	9,3	88,3	88,1	47,4	46,8
77	Leszno	38,9	44,7	18,8	10,7	42,3	44,5	18,0	14,2	18,0	14,2	82,0	85,8	46,3	47,8
78	Poznań	57,8	61,6	14,6	8,2	27,6	30,2	14,6	14,2	12,7	11,8	85,4	85,8	34,0	33,1
79	Zachodniopomorskie	46,4	51,4	16,6	11,5	37,0	37,1	15,7	10,3	15,6	9,3	84,3	89,7	39,8	42,7
80	Koszalin	46,4	50,4	18,3	10,3	35,4	39,3	7,8	10,9	7,3	9,0	92,2	89,1	44,5	43,0
81	Szczecin	47,0	52,1	16,6	12,2	36,4	35,7	18,6	10,7	18,5	9,8	81,4	89,3	37,9	42,9
82	Świnoujście	42,1	49,2	13,7	9,0	44,2	41,9	7,8	6,9	7,8	6,9	92,2	93,1	45,8	41,1

* Miasto Wałbrzych z dniem 1 stycznia 2003 r. utraciło status miasta na prawach powiatu.

Tabela 2.4.4. Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna				Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		w tym część oświatowa		ogółem		w tym na inwestycje	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	2 062	2 014	1 014	1 061	356	347	653	699	532	583	394	254	24	23
2	Dolnośląskie	2 251	2 259	1 288	1 420	359	398	616	646	498	526	347	193	7	8
3	Jelenia Góra	2 113	2 035	892	916	278	287	770	851	615	693	451	268	15	60
4	Legnica	2 193	2 069	930	932	278	286	768	806	613	643	495	331	13	12
5	Wałbrzych*	2 122	-	1 089	-	280	-	594	-	504	-	439	-	18	-
6	Wrocław	2 308	2 322	1 449	1 571	402	433	572	591	460	484	287	160	3	0
7	Kujawsko-pomorskie	1 925	1 853	873	875	305	309	651	704	557	619	401	274	25	22
8	Bydgoszcz	1 766	1 697	848	846	321	325	597	647	519	581	321	205	3	2
9	Grudziądz	2 121	2 192	690	789	216	235	767	848	640	724	664	556	188	163
10	Toruń	1 993	1 884	921	907	345	335	682	719	571	620	390	258	1	2
11	Włocławek	2 143	1 994	1 021	980	260	279	672	734	583	647	451	280	1	4
12	Lubelskie	1 969	1 882	740	777	284	281	744	809	639	699	484	295	12	11
13	Biała Podlaska	2 073	1 844	632	625	221	211	828	944	720	814	614	276	31	11
14	Chełm	2 069	2 046	628	732	231	237	887	992	768	861	554	322	31	4
15	Lublin	1 878	1 772	801	816	319	312	670	703	566	603	408	253	5	7
16	Zamość	2 241	2 333	639	749	210	223	911	1 073	807	950	690	511	11	45
17	Lubuskie	2 207	2 027	989	956	329	333	722	782	602	653	497	289	60	11
18	Gorzów Wielkopolski	2 284	2 122	969	982	312	309	725	793	586	632	590	348	110	18
19	Zielona Góra	2 126	1 926	1 009	928	347	357	717	771	620	675	399	227	6	3
20	Łódzkie	1 971	1 935	1 011	1 073	320	337	548	574	444	470	412	288	11	11
21	Łódź	1 946	1 936	1 038	1 110	327	345	511	535	413	436	397	291	10	12
22	Piotrków Trybunalski	2 116	1 919	861	852	271	277	736	776	609	639	519	291	1	0
23	Skiermiewice	2 123	1 946	819	845	290	306	840	870	675	729	464	231	44	6
24	Małopolskie	2 058	2 098	1 005	1 145	403	352	641	689	558	606	412	264	3	10
25	Kraków	1 962	2 077	1 029	1 230	399	377	582	619	503	544	351	228	2	8
26	Nowy Sącz	2 908	2 268	1 293	843	665	266	900	1 002	790	871	716	423	12	14
27	Tarnów	2 049	2 105	657	823	242	253	820	907	734	811	573	375	3	21
28	Mazowieckie	2 225	2 156	1 010	1 025	319	331	758	828	659	728	457	302	35	44
29	Ostrołęka	2 318	2 159	862	834	257	265	864	969	768	847	592	357	9	6
30	Płock	2 806	2 852	1 624	1 723	460	515	708	767	614	683	474	362	117	149
31	Radom	1 903	1 826	760	754	260	254	740	806	629	693	403	265	4	8
32	Siedlce	2 140	1 975	822	804	298	296	825	897	746	824	493	274	10	3
33	Opolskie	2 420	2 238	1 222	1 269	387	410	713	723	558	595	485	245	57	10
34	Opole	2 420	2 238	1 222	1 269	387	410	713	723	558	595	485	245	57	10
35	Podkarpackie	2 278	2 166	815	848	260	269	911	972	774	831	553	347	20	8
36	Krosno	2 664	2 442	921	891	287	281	1 105	1 212	982	1 080	637	338	7	3
37	Przemyśl	2 368	2 189	668	671	184	205	1 026	1 049	880	899	673	469	6	10
38	Rzeszów	2 213	2 188	909	977	296	305	837	919	708	772	467	292	32	6
39	Tarnobrzeg	2 000	1 802	609	633	218	232	804	805	644	689	587	364	15	13

ciąg dalszy tabeli 2.4.4. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna				Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		w tym część oświatowa		ogółem		w tym na inwestycje	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
40	Podlaskie	1 846	1 793	675	717	259	263	754	808	642	697	417	268	9	21
41	Białystok	1 739	1 673	704	726	281	280	681	735	590	641	354	211	10	11
42	Łomża	2 012	1 980	632	658	214	228	846	940	727	804	534	383	7	52
43	Suwałki	2 136	2 128	598	734	210	224	971	991	779	835	568	404	6	37
44	Pomorskie	2 041	2 079	1 137	1 262	405	409	571	623	474	521	333	194	14	13
45	Gdańsk	2 003	2 116	1 135	1 328	396	417	562	607	456	500	306	182	17	19
46	Gdynia	1 830	1 822	1 011	1 061	398	414	526	589	444	499	294	172	6	6
47	Słupsk	2 293	2 142	1 076	1 097	295	288	690	750	596	649	527	296	30	3
48	Sopot	3 146	3 089	2 091	2 155	817	580	663	709	560	588	392	226	2	0
49	Śląskie	1 994	1 947	1 033	1 031	377	338	604	660	473	527	357	256	48	52
50	Bielsko-Biała	2 065	1 992	1 026	1 024	359	368	669	748	538	604	371	220	0	7
51	Bytom	1 876	1 809	988	939	315	262	549	597	455	502	339	272	0	3
52	Chorzów	1 773	1 683	847	806	324	281	574	625	471	550	352	252	10	1
53	Częstochowa	1 720	1 675	675	726	283	294	658	723	552	617	387	226	3	4
54	Dąbrowa Górnicza	2 069	2 221	1 164	1 398	384	328	612	626	467	485	294	197	3	3
55	Gliwice	2 393	2 331	1 393	1 409	411	349	640	693	505	548	360	228	2	2
56	Jastrzębie-Zdrój	1 697	1 584	840	742	329	292	605	691	474	568	252	151	20	6
57	Jaworzno	1 956	1 885	1 064	1 015	381	327	600	674	518	564	292	197	11	7
58	Katowice	2 597	2 678	1 376	1 409	584	518	641	740	452	516	580	529	288	345
59	Mysłowice	1 802	1 746	974	966	376	367	545	587	423	479	283	193	0	0
60	Piekary Śląskie	1 344	1 545	610	842	262	281	450	487	347	398	284	216	11	6
61	Ruda Śląska	1 980	1 854	1 058	989	345	304	626	642	420	489	296	223	7	14
62	Rybnik	2 065	2 067	948	1 019	374	319	650	723	530	591	466	325	184	168
63	Siemianowice Śląskie	1 699	1 689	982	988	355	297	436	492	355	409	280	209	1	2
64	Sosnowiec	1 699	1 588	945	870	372	338	490	542	415	461	264	176	6	0
65	Świętochłowice	1 544	1 425	726	641	303	265	513	551	366	426	305	233	0	3
66	Tychy	2 070	1 940	1 050	1 037	455	395	671	693	551	570	349	210	10	2
67	Zabrze	2 169	1 987	1 218	1 100	306	264	655	679	471	508	296	208	4	0
68	Żory	1 517	1 462	678	669	301	264	605	654	485	532	234	140	5	0
69	Świętokrzyskie	2 003	1 965	836	930	325	331	715	747	618	651	451	288	8	16
70	Kielce	2 003	1 965	836	930	325	331	715	747	618	651	451	288	8	16
71	Warmińsko-mazurskie	2 123	2 103	976	1 064	354	333	675	742	592	651	473	297	52	25
72	Elbląg	2 143	2 108	919	1 003	285	278	672	748	579	634	552	357	90	31
73	Olsztyn	2 108	2 100	1 018	1 109	406	374	677	738	602	664	413	253	23	21
74	Wielkopolskie	2 273	2 202	1 194	1 244	451	442	702	750	554	603	377	208	10	8
75	Kalisz	2 139	2 054	875	893	306	308	785	873	620	679	480	288	7	1
76	Konin	2 236	2 115	904	957	304	317	843	914	719	791	489	245	8	2
77	Leszno	2 329	2 226	906	996	330	331	985	991	794	843	438	239	2	10
78	Poznań	2 298	2 240	1 328	1 379	514	497	635	676	491	535	335	184	12	9
79	Zachodniopomorskie	1 973	1 822	916	937	327	332	729	676	474	525	328	209	3	3
80	Koszalin	1 906	1 849	884	933	329	343	674	726	565	616	348	190	4	4
81	Szczecin	1 943	1 718	913	894	333	336	708	614	446	497	322	209	2	2
82	Świnoujście	2 430	2 798	1 023	1 375	263	255	1 074	1 171	509	564	333	251	6	8

* Miasto Wałbrzych z dniem 1 stycznia 2003 r. utraciło status miasta na prawach powiatu.

Tabela 2.4.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	POLSKA	2 181	2 062	298	261	285	247	1 883	1 801	917	871	225	240
2	Dolnośląskie	2 491	2 333	331	312	320	310	2 161	2 021	916	871	176	185
3	Jelenia Góra	2 194	2 158	261	317	258	307	1 932	1 840	984	905	269	284
4	Legnica	2 295	2 158	277	254	277	254	2 018	1 905	1 095	1 048	221	233
5	Wałbrzych*	2 251	-	195	-	176	-	2 056	-	859	-	135	-
6	Wrocław	2 619	2 386	379	321	366	320	2 240	2 065	887	836	163	163
7	Kujawsko-pomorskie	2 033	1 900	255	163	249	158	1 778	1 738	943	921	236	232
8	Bydgoszcz	1 879	1 699	241	67	232	58	1 639	1 633	902	888	257	271
9	Grudziądz	2 213	2 143	394	308	390	308	1 819	1 836	936	932	212	181
10	Toruń	2 180	2 036	280	264	275	263	1 900	1 772	991	924	256	258
11	Włocławek	2 115	2 080	141	160	141	158	1 974	1 920	998	1 009	156	105
12	Lubelskie	2 062	1 936	206	170	205	160	1 856	1 766	1 091	1 030	122	125
13	Biała Podlaska	2 216	1 910	209	157	209	157	2 007	1 753	1 240	1 055	145	155
14	Chełm	2 147	2 297	161	130	157	130	1 986	2 167	1 231	1 320	121	144
15	Lublin	1 990	1 812	235	165	235	159	1 755	1 647	1 006	945	113	109
16	Zamość	2 214	2 253	99	248	97	200	2 115	2 004	1 254	1 166	148	169
17	Lubuskie	2 202	2 007	391	297	388	285	1 811	1 710	941	863	296	309
18	Gorzów Wielkopolski	2 283	2 090	533	388	533	370	1 750	1 701	960	879	259	296
19	Zielona Góra	2 116	1 919	241	200	235	194	1 875	1 719	921	845	334	323
20	Łódzkie	2 157	1 977	252	223	245	217	1 905	1 754	809	742	201	198
21	Łódź	2 151	1 983	248	232	241	226	1 903	1 751	757	696	215	211
22	Piotrków Trybunalski	2 191	1 924	218	111	218	111	1 972	1 813	1 152	1 040	97	106
23	Skiernewice	2 192	1 974	368	264	359	261	1 824	1 710	1 062	974	141	150
24	Małopolskie	2 235	2 120	371	311	335	273	1 864	1 808	935	877	243	254
25	Kraków	2 167	2 107	405	354	365	306	1 762	1 753	852	806	250	261
26	Nowy Sącz	2 734	2 301	310	171	304	171	2 424	2 130	1 318	1 208	140	145
27	Tarnów	2 301	2 070	203	140	179	136	2 099	1 930	1 179	1 097	275	283
28	Mazowieckie	2 258	2 177	303	312	301	311	1 955	1 864	1 089	1 048	207	220
29	Ostrołęka	2 371	2 201	234	166	231	166	2 137	2 036	1 262	1 207	150	171
30	Płock	2 895	2 807	674	644	674	640	2 221	2 163	1 098	1 066	279	307
31	Radom	1 834	1 808	118	174	118	174	1 716	1 634	1 023	988	158	159
32	Siedlce	2 364	2 207	278	274	267	273	2 087	1 933	1 147	1 084	269	289
33	Opolskie	2 399	2 158	255	128	255	111	2 144	2 030	1 199	1 127	105	121
34	Opole	2 399	2 158	255	128	255	111	2 144	2 030	1 199	1 127	105	121
35	Podkarpackie	2 336	2 275	268	296	261	291	2 068	1 979	1 165	1 097	250	271
36	Krosno	2 651	2 590	295	376	295	376	2 356	2 214	1 530	1 434	119	144
37	Przemyśl	2 311	2 255	151	243	151	243	2 160	2 012	1 257	1 138	188	205
38	Rzeszów	2 367	2 315	366	339	352	335	2 001	1 976	1 248	1 235	105	108
39	Tarnobrzeg	1 973	1 871	90	155	83	135	1 884	1 716	435	283	916	998
40	Podlaskie	1 917	1 869	210	230	202	230	1 708	1 639	843	778	382	395
41	Białystok	1 854	1 770	236	208	229	208	1 618	1 561	890	841	279	296
42	Łomża	1 920	1 871	59	191	59	191	1 861	1 680	378	242	1 021	1 038
43	Suwałki	2 176	2 289	241	357	221	355	1 935	1 932	1 088	1 009	207	219
44	Pomorskie	2 182	2 088	292	281	278	261	1 890	1 807	910	866	207	253
45	Gdańsk	2 215	2 078	336	290	320	275	1 879	1 787	943	900	176	245
46	Gdynia	1 836	1 732	152	135	151	128	1 684	1 596	817	781	226	240
47	Słupsk	2 449	2 495	311	400	278	328	2 138	2 095	960	892	203	231
48	Sopot	3 301	3 409	638	776	612	766	2 662	2 633	1 003	946	444	484
49	Śląskie	2 060	1 978	304	264	292	255	1 756	1 714	824	808	235	248
50	Bielsko-Biała	2 140	2 082	221	294	215	291	1 919	1 789	979	922	322	330
51	Bytom	1 806	1 874	47	32	47	32	1 758	1 842	814	842	87	98
52	Chorzów	1 810	1 744	139	53	139	53	1 670	1 691	786	802	258	280
53	Częstochowa	1 877	1 702	184	172	182	150	1 692	1 530	968	888	161	155
54	Dąbrowa Górnicza	2 252	2 318	290	352	289	352	1 962	1 966	989	968	196	195
55	Gliwice	2 345	2 287	268	250	233	201	2 077	2 037	852	800	214	231
56	Jastrzębie-Zdrój	1 800	1 587	366	129	352	113	1 434	1 458	767	787	110	123
57	Jaworzno	2 041	1 912	254	208	252	207	1 788	1 704	932	936	165	156
58	Katowice	2 599	2 534	726	673	684	671	1 874	1 861	936	918	287	298
59	Mysłowice	2 001	1 781	293	120	293	116	1 708	1 662	901	916	169	186
60	Piekary Śląskie	1 528	1 487	141	96	141	96	1 387	1 391	753	788	106	109
61	Ruda Śląska	2 103	2 043	333	229	317	221	1 770	1 814	812	838	182	166
62	Rybnik	2 235	2 059	591	395	589	395	1 645	1 665	295	290	872	967
63	Siemianowice Śląskie	1 816	1 897	140	226	140	226	1 675	1 671	760	750	91	91
64	Sosnowiec	1 729	1 530	122	70	120	70	1 606	1 459	729	712	223	240

ciąg dalszy tabeli 2.4.5. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
65	Świętochłowice	1 599	1 496	143	134	143	134	1 456	1 362	672	667	155	152
66	Tychy	2 235	1 972	373	250	341	228	1 862	1 722	994	945	196	202
67	Zabrze	2 087	2 168	314	425	308	415	1 773	1 743	686	674	197	214
68	Żory	1 730	1 621	317	215	317	215	1 414	1 406	707	680	253	288
69	Świętokrzyskie	2 043	1 884	269	249	249	235	1 773	1 635	1 031	937	127	162
70	Kielce	2 043	1 884	269	249	249	235	1 773	1 635	1 031	937	127	162
71	Warmińsko-mazurskie	2 154	2 206	244	326	236	316	1 910	1 880	1 054	972	191	225
72	Elbląg	2 166	2 211	292	365	274	341	1 873	1 846	938	804	300	346
73	Olsztyn	2 145	2 203	208	298	208	298	1 937	1 905	1 140	1 097	109	137
74	Wielkopolskie	2 499	2 392	353	332	316	284	2 146	2 059	955	889	243	268
75	Kalisz	2 156	2 043	221	277	216	270	1 934	1 766	1 121	994	115	138
76	Konin	2 286	2 213	267	263	256	205	2 019	1 950	1 084	1 035	302	326
77	Leszno	2 545	2 312	458	329	458	328	2 087	1 984	1 178	1 105	179	200
78	Poznań	2 590	2 492	379	353	328	293	2 211	2 139	880	824	266	292
79	Zachodniopomorskie	2 109	1 867	331	193	329	174	1 778	1 674	839	798	296	298
80	Koszalin	1 953	1 898	152	206	143	170	1 801	1 692	869	816	308	296
81	Szczecin	2 126	1 781	395	190	394	175	1 731	1 591	806	765	295	294
82	Świnoujście	2 348	2 635	182	182	182	182	2 166	2 453	1 074	1 082	273	343

* Miasto Wałbrzych z dniem 1 stycznia 2003 r. utraciło status miasta na prawach powiatu.

Tabela 2.4.6. Relacje dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków miast w kraju w 2003 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	POLSKA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	112	134	115	92	90	76	35	113	119	112
3	Jelenia Góra	101	86	83	122	119	105	258	105	121	102
4	Legnica	103	88	82	115	110	130	53	105	97	106
5	Wrocław	115	148	125	85	83	63	1	116	123	115
6	Kujawsko-pomorskie	92	82	89	101	106	108	96	92	62	96
7	Bydgoszcz	84	80	94	93	100	80	9	82	25	91
8	Grudziądz	109	74	68	121	124	218	700	104	118	102
9	Toruń	94	85	97	103	106	102	7	99	101	98
10	Włocławek	99	92	80	105	111	110	19	101	61	107
11	Lubelskie	93	73	81	116	120	116	49	94	65	98
12	Biała Podlaska	92	59	61	135	140	108	46	93	60	97
13	Chełm	102	69	68	142	148	127	18	111	50	120
14	Lublin	88	77	90	101	103	100	29	88	63	91
15	Zamość	116	71	64	153	163	201	192	109	95	111
16	Lubuskie	101	90	96	112	112	114	46	97	114	95
17	Gorzów Wielkopolski	105	93	89	113	109	137	77	101	149	94
18	Zielona Góra	96	87	103	110	116	89	14	93	76	95
19	Łódzkie	96	101	97	82	81	113	46	96	85	97
20	Łódź	96	105	100	77	75	114	52	96	89	97
21	Piotrków Trybunalski	95	80	80	111	110	114	1	93	42	101
22	Skiermiewice	97	80	88	125	125	91	26	96	101	95
23	Małopolskie	104	108	101	99	104	104	43	103	119	100
24	Kraków	103	116	109	89	93	90	33	102	135	97
25	Nowy Sącz	113	79	77	143	150	166	60	112	65	118
26	Tarnów	105	78	73	130	139	147	91	100	53	107
27	Mazowieckie	107	97	95	119	125	119	190	106	119	104
28	Ostrołęka	107	79	76	139	145	140	25	107	63	113
29	Płock	142	162	149	110	117	142	638	136	246	120
30	Radom	91	71	73	115	119	104	36	88	67	91
31	Siedlce	98	76	85	128	141	108	14	107	105	107
32	Opolskie	111	120	118	103	102	96	44	105	49	113
33	Opole	111	120	118	103	102	96	44	105	49	113
34	Podkarpackie	108	80	78	139	143	136	32	110	113	110
35	Krosno	121	84	81	173	185	133	13	126	144	123
36	Przemysł	109	63	59	150	154	184	44	109	93	112
37	Rzeszów	109	92	88	131	132	115	26	112	130	110
38	Tarnobrzeg	89	60	67	115	118	143	56	91	59	95

ciąg dalszy tabeli 2.4.6. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
39	Podlaskie	89	68	76	116	120	106	91	91	88	91
40	Białystok	83	68	81	105	110	83	46	86	80	87
41	Łomża	98	62	66	134	138	150	223	91	73	93
42	Suwałki	106	69	65	142	143	159	158	111	137	107
43	Pomorskie	103	119	118	89	89	76	54	101	107	100
44	Gdańsk	105	125	120	87	86	71	83	101	111	99
45	Gdynia	90	100	119	84	86	68	26	84	52	89
46	Słupsk	106	103	83	107	111	116	13	121	153	116
47	Sopot	153	203	167	101	101	89	1	165	297	146
48	Śląskie	97	97	97	94	91	101	223	96	101	95
49	Bielsko-Biała	99	96	106	107	104	86	30	101	112	99
50	Bytom	90	89	76	85	86	107	13	91	12	102
51	Chorzów	84	76	81	89	94	99	5	85	20	94
52	Częstochowa	83	68	85	104	106	89	19	83	66	85
53	Dąbrowa Górnicza	110	132	95	90	83	77	12	112	135	109
54	Gliwice	116	133	101	99	94	90	9	111	96	113
55	Jastrzębie-Zdrój	79	70	84	99	97	60	24	77	49	81
56	Jaworzno	94	96	94	96	97	77	30	93	80	95
57	Katowice	133	133	149	106	89	208	1 481	123	258	103
58	Mysłowice	87	91	106	84	82	76	0	86	46	92
59	Piekary Śląskie	77	79	81	70	68	85	26	72	37	77
60	Ruda Śląska	92	93	88	92	84	87	59	99	88	101
61	Rybnik	103	96	92	104	101	128	719	100	151	92
62	Siemianowice Śląskie	84	93	86	70	70	82	8	92	87	93
63	Sosnowiec	79	82	97	78	79	69	0	74	27	81
64	Świętochłowice	71	60	76	79	73	92	13	73	51	76
65	Tychy	96	98	114	99	98	82	10	96	96	96
66	Zabrze	99	104	76	97	87	82	1	105	162	97
67	Żory	73	63	76	94	91	55	0	79	82	78
68	Świętokrzyskie	98	88	96	107	112	113	69	91	95	91
69	Kielce	98	88	96	107	112	113	69	91	95	91
70	Warmińsko-mazurskie	104	100	96	106	112	117	108	107	125	104
71	Elbląg	105	95	80	107	109	140	131	107	140	103
72	Olsztyn	104	104	108	106	114	99	91	107	114	106
73	Wielkopolskie	109	117	127	107	103	82	33	116	127	114
74	Kalisz	102	84	89	125	117	113	4	99	106	98
75	Konin	105	90	91	131	136	96	8	107	101	108
76	Leszno	111	94	95	142	145	94	41	112	126	110
77	Poznań	111	130	143	97	92	72	41	121	135	119
78	Zachodniopomorskie	90	88	96	97	90	82	13	91	74	93
79	Koszalin	92	88	99	104	106	75	19	92	79	94
80	Szczecin	85	84	97	88	85	82	10	86	73	88
81	Świnoujście	139	130	73	168	97	99	34	128	70	136

Tabela 2.4.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	6 981 627	31,0	1 765 704	7,8	4 986 287	22,1	4 357 496	19,3	1 853	0,0	227 783	1,0	191 927	0,9
2	Dolnośląskie	929 343	49,3	201 500	10,7	725 542	38,5	708 705	37,6	0	0,0	2 301	0,1	1 461	0,1
3	Jelenia Góra	44 269	24,6	21 500	11,9	21 356	11,8	21 356	11,8	0	0,0	1 413	0,8	1 328	0,7
4	Legnica	48 691	22,0	0	0,0	48 691	22,0	43 736	19,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Wrocław	836 383	56,4	180 000	12,1	655 495	44,2	643 613	43,4	0	0,0	888	0,1	133	0,0
6	Kujawsko-pomorskie	641 770	43,2	231 000	15,5	406 160	27,3	377 413	25,4	0	0,0	4 610	0,3	3 653	0,2
7	Bydgoszcz	254 935	40,5	216 000	34,3	38 410	6,1	35 330	5,6	0	0,0	525	0,1	187	0,0
8	Grudziądz	61 845	28,2	15 000	6,8	46 755	21,3	46 755	21,3	0	0,0	89	0,0	6	0,0
9	Toruń	220 580	55,7	0	0,0	216 814	54,7	216 447	54,6	0	0,0	3 766	1,0	3 283	0,8
10	Włocławek	104 410	43,3	0	0,0	104 180	43,2	78 880	32,7	0	0,0	229	0,1	177	0,1
11	Lubelskie	269 624	26,0	173 000	16,7	88 438	8,5	76 321	7,4	0	0,0	8 186	0,8	6 482	0,6
12	Biała Podlaska	40 259	37,6	32 500	30,3	6 970	6,5	4 209	3,9	0	0,0	788	0,7	788	0,7
13	Chełm	55 572	39,6	6 000	4,3	47 904	34,1	45 854	32,7	0	0,0	1 669	1,2	1 650	1,2
14	Lublin	154 524	24,4	131 000	20,6	18 036	2,8	13 947	2,2	0	0,0	5 488	0,9	3 998	0,6
15	Zamość	19 269	12,4	3 500	2,2	15 527	10,0	12 311	7,9	0	0,0	241	0,2	45	0,0
16	Lubuskie	69 902	14,1	20 067	4,1	47 011	9,5	37 921	7,7	0	0,0	2 824	0,6	556	0,1
17	Gorzów Wielkopolski	59 752	22,5	20 067	7,5	37 084	13,9	37 084	13,9	0	0,0	2 602	1,0	356	0,1
18	Zielona Góra	10 149	4,5	0	0,0	9 927	4,4	837	0,4	0	0,0	223	0,1	200	0,1
19	Łódzkie	628 550	35,6	0	0,0	563 503	32,0	557 599	31,6	0	0,0	65 048	3,7	63 999	3,6
20	Łódź	583 355	38,5	0	0,0	518 313	34,2	517 913	34,2	0	0,0	65 042	4,3	63 995	4,2
21	Piotrków Trybunalski	30 790	19,9	0	0,0	30 786	19,9	25 690	16,6	0	0,0	4	0,0	4	0,0
22	Skierzwice	14 405	15,2	0	0,0	14 403	15,2	13 996	14,8	0	0,0	2	0,0	0	0,0
23	Małopolskie	1 000 030	49,6	160 378	8,0	799 952	39,7	699 958	34,7	0	0,0	39 700	2,0	37 432	1,9
24	Kraków	909 972	57,8	160 378	10,2	711 087	45,2	612 611	38,9	0	0,0	38 507	2,4	37 423	2,4
25	Nowy Sącz	8 650	4,5	0	0,0	7 459	3,9	7 459	3,9	0	0,0	1 191	0,6	7	0,0
26	Tarnów	81 408	32,4	0	0,0	81 406	32,4	79 889	31,8	0	0,0	1	0,0	1	0,0
27	Mazowieckie	232 831	22,2	65 600	6,2	162 009	15,4	158 913	15,1	142	0,0	5 080	0,5	4 849	0,5
28	Ostrołęka	26 950	23,1	15 600	13,4	9 850	8,4	7 834	6,7	0	0,0	1 500	1,3	1 500	1,3
29	Płock	82 197	22,5	50 000	13,7	32 087	8,8	31 007	8,5	0	0,0	110	0,0	8	0,0
30	Radom	44 447	10,6	0	0,0	42 223	10,1	42 223	10,1	0	0,0	2 224	0,5	2 224	0,5
31	Siedlce	79 237	52,3	0	0,0	77 849	51,4	77 849	51,4	142	0,1	1 246	0,8	1 117	0,7
32	Opolskie	14 415	5,0	0	0,0	13 779	4,8	11 373	3,9	0	0,0	636	0,2	5	0,0
33	Opole	14 415	5,0	0	0,0	13 779	4,8	11 373	3,9	0	0,0	636	0,2	5	0,0
34	Podkarpackie	163 516	23,2	73 000	10,3	77 067	10,9	75 152	10,6	473	0,1	12 977	1,8	6 221	0,9
35	Krosno	14 774	12,6	0	0,0	14 480	12,3	14 480	12,3	0	0,0	294	0,3	139	0,1
36	Przemysł	20 271	13,7	0	0,0	10 605	7,2	10 605	7,2	0	0,0	9 665	6,5	4 924	3,3
37	Rzeszów	103 693	29,7	73 000	20,9	30 210	8,6	28 295	8,1	470	0,1	14	0,0	0	0,0
38	Tarnobrzeg	24 778	27,3	0	0,0	21 772	24,0	21 772	24,0	3	0,0	3 003	3,3	1 158	1,3
39	Podlaskie	204 443	26,9	0	0,0	199 598	26,2	188 769	24,8	614	0,1	4 232	0,6	3 019	0,4
40	Białystok	159 340	32,7	0	0,0	158 313	32,5	147 485	30,2	35	0,0	992	0,2	535	0,1
41	Łomża	21 127	16,7	0	0,0	19 357	15,3	19 357	15,3	0	0,0	1 769	1,4	1 015	0,8
42	Suwałki	23 977	16,3	0	0,0	21 927	14,9	21 927	14,9	579	0,4	1 470	1,0	1 470	1,0
43	Pomorskie	771 894	43,4	174 200	9,8	585 076	32,9	513 340	28,9	0	0,0	12 618	0,7	9 788	0,6
44	Gdańsk	523 582	53,6	0	0,0	515 076	52,7	452 325	46,3	0	0,0	8 506	0,9	5 838	0,6
45	Gdynia	188 557	40,8	174 200	37,7	11 974	2,6	2 988	0,6	0	0,0	2 382	0,5	2 221	0,5
46	Słupsk	24 976	11,7	0	0,0	23 312	10,9	23 312	10,9	0	0,0	1 664	0,8	1 664	0,8
47	Sopot	34 780	27,3	0	0,0	34 714	27,2	34 714	27,2	0	0,0	66	0,1	66	0,1
48	Śląskie	964 166	17,9	207 100	3,8	721 840	13,4	498 277	9,3	0	0,0	35 226	0,7	23 263	0,4
49	Bielsko-Biała	69 036	19,5	0	0,0	69 036	19,5	69 018	19,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
50	Bytom	16 310	4,7	0	0,0	16 306	4,7	1 306	0,4	0	0,0	4	0,0	4	0,0
51	Chorzów	39 599	20,3	0	0,0	38 277	19,6	16 512	8,5	0	0,0	1 322	0,7	5	0,0
52	Częstochowa	181 664	43,3	25 000	6,0	140 542	33,5	0	0,0	0	0,0	16 122	3,8	5 605	1,3
53	Dąbrowa Górnicza	51 790	17,7	0	0,0	44 286	15,1	44 286	15,1	0	0,0	7 504	2,6	7 504	2,6
54	Gliwice	38	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	38	0,0	38	0,0
55	Jastrzębie-Zdrój	25 701	16,8	0	0,0	25 701	16,8	12 020	7,9	0	0,0	1	0,0	0	0,0
56	Jaworzno	17 937	9,8	0	0,0	17 937	9,8	17 937	9,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
57	Katowice	92 318	10,6	0	0,0	87 083	10,0	87 083	10,0	0	0,0	5 234	0,6	5 140	0,6
58	Mysłowice	24 842	18,8	0	0,0	22 954	17,4	22 954	17,4	0	0,0	1 888	1,4	1 888	1,4
59	Piekary Śląskie	25 235	27,0	12 000	12,8	13 000	13,9	3 500	3,7	0	0,0	235	0,3	235	0,3

ciąg dalszy tabeli 2.4.7. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
60	Ruda Śląska	74 283	26,9	0	0,0	74 278	26,9	74 278	26,9	0	0,0	5	0,0	5	0,0
61	Rybnik	83 653	28,4	83 500	28,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	153	0,1	153	0,1
62	Siemianowice Śląskie	31 042	24,9	0	0,0	31 031	24,9	20 147	16,2	0	0,0	11	0,0	11	0,0
63	Sosnowiec	75 536	20,6	74 600	20,4	936	0,3	936	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
64	Świętochłowice	18 568	23,2	0	0,0	16 464	20,6	16 464	20,6	0	0,0	2 103	2,6	2 103	2,6
65	Tychy	37 947	14,8	12 000	4,7	25 947	10,1	24 751	9,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
66	Zabrze	58 619	15,2	0	0,0	58 545	15,2	53 445	13,9	0	0,0	74	0,0	40	0,0
67	Żory	40 050	43,2	0	0,0	39 517	42,6	33 640	36,3	0	0,0	533	0,6	533	0,6
68	Świętokrzyskie	27 163	6,6	0	0,0	14 616	3,5	14 616	3,5	474	0,1	12 073	2,9	11 343	2,7
69	Kielce	27 163	6,6	0	0,0	14 616	3,5	14 616	3,5	474	0,1	12 073	2,9	11 343	2,7
70	Warmińsko-mazurskie	134 106	21,2	21 659	3,4	109 014	17,2	91 078	14,4	150	0,0	3 282	0,5	3 282	0,5
71	Elbląg	56 114	20,8	21 659	8,0	31 169	11,6	27 969	10,4	6	0,0	3 279	1,2	3 279	1,2
72	Olsztyn	77 992	21,5	0	0,0	77 845	21,5	63 109	17,4	144	0,0	3	0,0	3	0,0
73	Wielkopolskie	618 873	33,8	341 000	18,6	268 808	14,7	198 215	10,8	0	0,0	9 065	0,5	9 004	0,5
74	Kalisz	46 098	20,5	0	0,0	40 242	17,9	40 242	17,9	0	0,0	5 856	2,6	5 856	2,6
75	Konin	21 380	12,3	0	0,0	21 293	12,3	21 293	12,3	0	0,0	87	0,1	87	0,1
76	Leszno	63 360	44,7	45 000	31,8	18 217	12,9	15 580	11,0	0	0,0	143	0,1	134	0,1
77	Poznań	488 036	37,9	296 000	23,0	189 057	14,7	121 101	9,4	0	0,0	2 979	0,2	2 926	0,2
78	Zachodniopomorskie	311 000	30,2	97 200	9,5	203 875	19,8	149 848	14,6	0	0,0	9 925	1,0	7 570	0,7
79	Koszalin	49 443	24,7	0	0,0	49 407	24,7	0	0,0	0	0,0	36	0,0	32	0,0
80	Szczecin	216 539	30,4	97 200	13,6	110 324	15,5	110 324	15,5	0	0,0	9 015	1,3	6 923	1,0
81	Świnoujście	45 018	38,8	0	0,0	44 144	38,1	39 524	34,1	0	0,0	874	0,8	615	0,5

2.5. Wykonanie budżetów przez powiaty

Od 1 stycznia 2003 r. nastąpiło połączenie miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim. Na skutek dokonanego przekształcenia, liczba powiatów w roku 2003 nie uległa zmianie i wynosi 314.

Rok 2003 był rokiem zmniejszenia zakresu zadań realizowanych przez powiaty. Z dniem 1 stycznia 2003 r. zrezygnowano z przekazanego powiatom finansowania zespolonych z administracją rządową powiatowych komend Policji, a od 28 kwietnia 2003 r. wyłączono z zespolonej administracji powiatowej inspekcję weterynaryjną.

Powiaty w roku 2003 korzystały z tych samych źródeł finansowania co w roku 2002. Źródła finansowania powiatów wynikają z przepisu art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. art. 8-10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003. Rodzaj i charakter dochodów budżetowych powiatów nie uległ modyfikacjom w stosunku do roku 2002.

2.5.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

W roku 2003, powiaty zrealizowały dochody ogółem w wysokości 11 111 621 tys. zł, tj. na poziomie 99,2% planu i 9,3% poniżej dochodów zrealizowanych w roku poprzednim. W warunkach porównywalnych (bez dotacji dla Policji) dochody w roku 2002 wyniosły 10 619 511 tys. zł, a w roku 2003 wyniosły 11 111 621 tys. zł. Oznacza to nominalny wzrost dochodów w porównaniu do roku 2002 o 4,6% (realnie o 3,8%). W dalszym ciągu utrzymuje się zasadnicze uzależnienie dochodów powiatów od dopływu środków z budżetu państwa.

W układzie województw wykonanie dochodów ogółem mieściło się w przedziale od 98,7% do 99,7% (**tabela 2.5.1.**), a więc na zbliżonym poziomie. Najniższe wykonanie dochodów ogółem odnotowano w powiatach województw dolnośląskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego, najwyższe w powiatach województw kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego i opolskiego.

W zakresie dochodów własnych odnotowano znaczny spadek wykonania, w porównaniu do roku 2002 - o 4,7 punktu procentowego. Najniższe wykonanie dochodów w roku 2003 wystąpiło w dochodach z majątku i wynosiło 92,1%. Dotacje celowe w roku 2003 powiaty zrealizowały w 98,9%, a dochody z subwencji ogólnej w 100%.

Dynamika i struktura dochodów

Dochody ogółem powiatów za rok 2003, w porównaniu do roku 2002, uległy zmniejszeniu w skali całego kraju o 9,3%. Dane o dochodach powiatów w 2003 r., zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym przedstawia **tabela 2.5.2.** Nominalnie, powiaty uzyskały dochody wynoszące zaledwie 90,7% dochodów roku poprzedniego, a realna ich wielkość ukształtowała się na poziomie 89,9%. Dane te wskazują na systematyczny spadek dochodów powiatów.

Dochody budżetowe powiatów w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002	2003					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (4:3)	Dynamika % (4:2)	Udział w dochodach ogółem (%)	Struktura podstawowy ch grup dochodów (%)
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, z tego:	12 252 713	11 204 815	11 111 621	99,2	90,7	100,0	x
Dochody własne, w tym:	1 284 739	1 310 132	1 256 164	95,9	97,8	11,3	100,0
- podatek dochodowy od osób fizycznych	138 469	153 202	145 305	94,8	104,9	1,3	11,6
- dochody z majątku	183 671	197 713	182 191	92,1	99,2	1,6	14,5
- pozostałe dochody	962 599	959 217	928 668	96,8	96,5	8,4	73,9
Dotacje celowe, w tym:	5 233 534	3 658 247	3 619 004	98,9	69,2	32,6	100,0
- na zadania z zakresu adm. rządowej, w tym:	3 023 971	1 408 727	1 395 900	99,1	46,2	12,6	38,6
- inwestycyjne	27 490	31 319	31 145	99,4	113,3	0,3	0,9
- na zadania własne, w tym:	2 042 978	2 080 770	2 067 172	99,3	101,2	18,6	57,1
- inwestycyjne	305 019	280 263	271 789	97,0	89,1	2,4	7,5
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z org. adm. rządowej, w tym:	11 645	11 271	11 188	99,3	96,1	0,1	0,3
- inwestycyjne	1 792	92	92	100,0	5,1	0,0	0,0
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst, w tym:	104 576	93 126	88 681	95,2	84,8	0,8	2,5
- inwestycyjne	35 533	29 135	26 298	90,3	74,0	0,2	0,7
- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	50 363	64 353	56 063	87,1	111,3	0,5	1,5
- inwestycyjne	34 156	47 740	40 719	85,3	119,2	0,4	1,1
Subwencja ogólna, w tym:	5 734 440	6 236 436	6 236 453	100,0	108,8	56,1	100,0
- część oświatowa	4 355 465	4 833 866	4 833 882	100,0	111,0	43,5	77,5
- część drogowa	1 037 316	1 051 820	1 051 820	100,0	101,4	9,5	16,9
- część wyrównawcza	341 659	350 750	350 750	100,0	102,7	3,2	5,6

W układzie województw dynamika dochodów ogółem w ujęciu nominalnym kształtuje się w przedziale od 86,5% do 96,1%. Realnie, dynamika ta wynosiła odpowiednio od 85,7% do 95,3%. Najwyższa dynamika dochodów (nominalna i realna) wystąpiła w powiatach województwa dolnośląskiego, a najniższa - województwa pomorskiego. Aż w 10 województwach powiaty nie osiągnęły realnie nawet 90% dochodów roku ubiegłego. Na tle dynamiki dochodów ogółem, tendencję wzrostową zanotowano jedynie w subwencji - o 8,8%. Obniżeniu uległy natomiast dochody własne - o 2,2% oraz dotacje celowe - o 30,8%. Należy jednak zauważyć, że w warunkach porównywalnych dotacje celowe (bez dotacji na

Policję) w roku 2003 wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 0,5% i wynosiły 3 619 004 tys. zł (w roku 2002 - 3 600 332 tys. zł).

Spośród dochodów własnych powiatów, w porównaniu do roku 2002 wzrostowi uległy wyłącznie udziały w podatku dochodowym - o 4,9%. Obniżeniu uległy dochody z majątku o 0,8% i pozostałe dochody (o 3,5%), które stanowią wpływy z usług świadczonych przez jednostki organizacyjne, dochody z odsetek, wpływy z opłaty komunikacyjnej i innych opłat.

W układzie województw dynamika dochodów własnych ogółem uległa znacznemu zróżnicowaniu. Największy spadek w porównaniu do roku 2002 odnotowano w województwach: opolskim - o 11,4% i wielkopolskim - o 10,8%. Zaledwie w 6 województwach odnotowano wzrost dochodów własnych powiatów. Są to województwa: podkarpackie - o 16%, świętokrzyskie - o 11,8%, podlaskie - o 8,5%, mazowieckie - o 2,9%, małopolskie - o 1,5% i zachodniopomorskie - o 0,8%. W przypadku dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych powiaty wszystkich województw osiągnęły wzrost w porównaniu z rokiem 2002, z czego najwyższy w województwach świętokrzyskim - o 13,3% i dolnośląskim - o 9,1%.

W pozostałych grupach dochodów powiatów, obejmujących dotacje celowe i subwencje ogólną, odnotowano wyraźną zmianę relacji w stosunku do roku 2002 w zakresie dotacji celowych. Dotacje te stanowią w 2003 r. 69,2% kwoty uzyskanej przez powiaty w 2002 r. Niewątpliwie wpływ na tę sytuację miało obniżenie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej do 46,2% dochodów z tego tytułu osiągniętych w roku poprzednim.

Rok 2003 to następny rok zmiany struktury dochodów budżetowych powiatów, polegającej na zwiększeniu udziału dochodów własnych i subwencji (**tabela 2.5.3.**). W porównaniu z rokiem 2002 udział dochodów własnych wzrósł z 10,5% do 11,3% na co wpłynął wzrost dochodów pozostałych oraz nieznaczny wzrost udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (z 1,1% do 1,3%) oraz dochodów z majątku (z 1,5% do 1,6%). Dane te wskazują, że podobnie jak w roku 2002, o zwiększeniu udziału dochodów własnych w dochodach ogółem zadecydowała przede wszystkim wielkość zrealizowanych dochodów pozostałych. W skali kraju udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się w poszczególnych powiatach w przedziale od 4,3% do 26,2%, przy czym w przypadku połowy liczby powiatów udział ten nie przekroczył 10,8%. W porównaniu do roku 2002, w kategorii **dochodów własnych**, wzrósł udział dochodów z majątku o 0,2 punktu procentowego oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych o 0,8 punktu procentowego natomiast obniżeniu uległ udział dochodów pozostałych - o 1,0 punktu procentowego (do poziomu 73,9%).

W roku 2003, w porównaniu do roku 2002, zmalał udział **dotacji celowych** w dochodach ogółem z 42,7% do 32,6%. Zasadniczej zmianie uległa struktura dotacji celowych. Zmniejszył się udział dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (z 57,8% do 38,6%), a zwiększył - na zadania własne (z 39,0% do 57,1%). W roku 2003 dotacje na zadania własne stanowiły dominującą część dotacji celowych powiatów (57,1%). Z poszczególnych rodzajów dotacji na uwagę zasługują dotacje na inwestycje (370 043 tys. zł, tj. 10,2% dotacji ogółem), które stanowiły 2,4% dotacji z budżetu państwa i 72,6% dotacji z funduszy celowych.

Udział **subwencji ogólnej** w strukturze dochodów ogółem w roku 2003 wzrósł (o 9,3%) do poziomu 56,1%. Tak duża zmiana była skutkiem wzrostu każdej z części subwencji ogólnej, w tym przede wszystkim części oświatowej o 8,0% (do poziomu 43,5%). Udział

części drogowej zwiększył się o 1,0% (do poziomu 9,5%), a części wyrównawczej o 0,4% (do poziomu 3,2%). W porównaniu do roku 2002, ogólna kwota subwencji w roku 2003 uległa zwiększeniu o 502 013 tys. zł, co stanowi 8,8%.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody budżetowe powiatów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2003 w porównaniu do roku 2002 uległy zmniejszeniu. W skali kraju dochody te obniżyły się o 40 zł do kwoty 439 zł (**tabela 2.5.4.**). Z istniejących 314 powiatów 182 powiaty osiągnęły dochody wyższe od średniej. Dla porównania, z wyłączeniem dotacji na Policję, dochody te w roku 2002 wynosiły 415 zł.

Podobnie jak w roku 2002 największy spadek dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w przypadku dotacji celowych. Dochody z dotacji celowych w roku 2003 wynosiły 143 zł na jednego mieszkańca, podczas gdy w roku 2002 wynosiły 205 zł na jednego mieszkańca (bez dotacji na Policję 141 zł). Podwyższeniu uległy dochody z subwencji ogólnej z 224 zł w roku 2002 do 246 zł w roku 2003 i ta grupa dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca była najwyższa. Na podwyższenie ogółem dochodów z subwencji ogólnej niewątpliwie wpłynęło podwyższenie części oświatowej - ze 170 zł na jednego mieszkańca w roku 2002 do 191 zł w roku 2003. Na niezmiennym poziomie w roku 2003, w porównaniu do roku 2002 pozostały dochody własne (50 zł na jednego mieszkańca) przy nieznacznym wzroście - o 1 zł na jednego mieszkańca - dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Na uwagę zasługuje duża rozpiętość dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych powiatach. Osiągnięte dochody ogółem kształtowały się od 198 zł do 933 zł, dochody własne od 21 zł do 120 zł, subwencja ogólna od 103 zł do 432 zł, w tym część oświatowa od 41 zł do 375 zł, dotacje celowe od 28 zł do 581 zł, w tym na inwestycje od 0 zł do 383 zł.

Na przestrzeni ostatnich lat daje się zauważyć systematyczny spadek dochodów z dotacji celowych, na co niewątpliwie miały wpływ np. w 2002 r. wyłączenie z zespolonej administracji powiatowej inspekcji sanitarnej⁴⁵, a w 2003 r. wyłączenie z zadań powiatów finansowania powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej.

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003

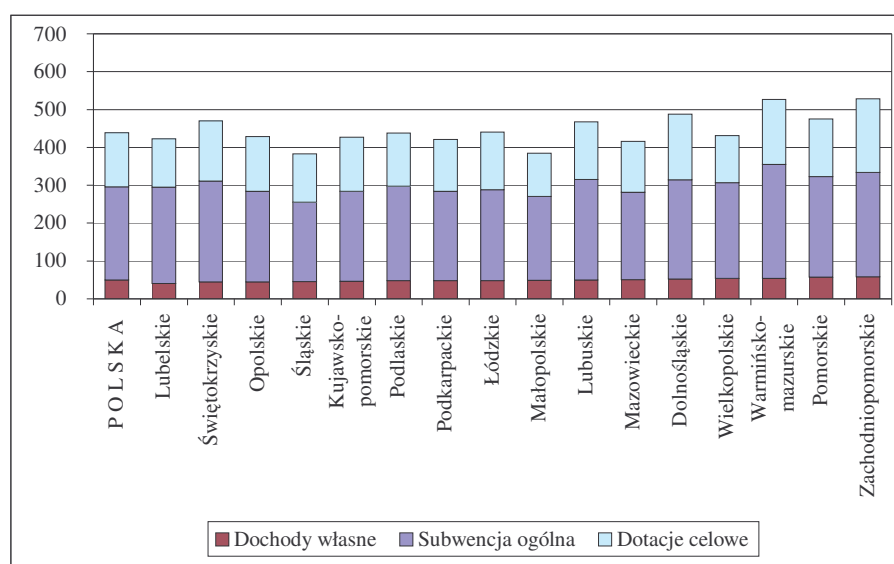
Rodzaj dochodów	2002			2003			Dochody min. (w zł)	Dochody max. (w zł)
	Dochód na jednego mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego		Dochód na jednego mieszkańca (w zł)	powyżej poziomu średniego			
		liczba powiatów	% powiatów		liczba powiatów	% powiatów		
Dochody ogółem, z tego:	479	187	59,6	439	182	58,0	198	933
- dochody własne, w tym:	50	124	39,5	50	136	43,3	21	120
- udział w podatku dochodowym	5	88	28,0	6	90	28,7	2	21
- dotacje celowe, w tym:	205	177	56,4	143	150	47,8	28	581
- inwestycyjne	16	65	20,7	15	70	22,3	0	383
- subwencja ogólna, w tym:	224	185	58,9	246	188	59,9	103	432
- część oświatowa	170	182	58,0	191	188	59,9	41	375

⁴⁵ Na podstawie art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 128, poz. 1407 z późn. zm.).

W układzie województw (**tabela 2.5.4.**), najwyższe dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły powiaty województw zachodniopomorskiego (528 zł) i warmińsko-mazurskiego (527 zł). Największy spadek dochodów ogółem w roku 2003 w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w porównaniu do roku 2002 odnotowano w powiatach województw pomorskiego (o 66 zł) i lubuskiego (o 57 zł). W poszczególnych grupach dochodów występuje duże zróżnicowanie uzyskanych wyników. Najwyższe dochody własne uzyskały powiaty województw pomorskiego i zachodniopomorskiego (58 zł na jednego mieszkańca). Dochody własne województwa wielkopolskiego w roku 2003 spadły w porównaniu z rokiem 2002 o 6 zł na jednego mieszkańca, natomiast województwa podkarpackiego osiągnęły wzrost o 7 zł na jednego mieszkańca.

Z tytułu subwencji ogólnej, czwarty rok z rzędu najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego (301 zł), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa zachodniopomorskiego (194 zł w 2003 r. i 257 zł w 2002 r.).

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



Podobnie jak w latach poprzednich, również w roku 2003 poziom dochodów budżetowych powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca był bardzo zróżnicowany. W przypadku dochodów ogółem różnica między kwotą minimalną a maksymalną przekracza 730 zł. W dalszym ciągu utrzymuje się duża rozpiętość w poziomie zamożności powiatów i ich mieszkańców. W przypadku dochodów własnych ogółem różnica między dochodami minimalnymi i maksymalnymi przypadającymi na jednego mieszkańca wynosi 99 zł. Dochody maksymalne wynoszą 120 zł na jednego mieszkańca, minimalne 21 zł przy przeciętnych dochodach własnych wynoszących 50 zł.

Znacznie większe zróżnicowanie ma miejsce w przypadku dotacji celowych, gdzie minimalna kwota przypadająca na jednego mieszkańca wynosi 28 zł, a maksymalna 581 zł. Zjawisko to jest wynikiem specyfiki konkretnych powiatów, ich sytuacji finansowej, liczby ludności i specyficznych zapotrzebowań. Podobnie jak w latach ubiegłych ma miejsce bardzo duża rozpiętość dotacji celowych na inwestycje: od 0 zł do 383 zł.

W przypadku subwencji ogólnej w roku 2003 rozpiętość między minimalną i maksymalną kwotą przypadającą na jednego mieszkańca wynosi 330 zł, przy maksymalnej kwocie na jednego mieszkańca - 432 zł, minimalnej - 103 zł i średniej krajowej wynoszącej 246 zł.

2.5.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

W roku 2003 powiaty zrealizowały wydatki ogółem na poziomie 97,7% planu (98,2% w 2002 r.). W skali kraju wykonanie planu wydatków powiatów w poszczególnych województwach wahało się od 96,0% do 98,9% (**tabela 2.5.1.**). Na niższym poziomie (średnio 91,5%) zrealizowano wydatki majątkowe, a wydatki inwestycyjne utrzymały się na poziomie roku poprzedniego (91,6%).

Realizacja planu wydatków bieżących wyniosła 98,4% i pozostała na poziomie 2002 r. Podobnie jak w roku poprzednim wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia i pochodne osiągnął najwyższy poziom wśród wskaźników wykonania wydatków (99,5%). Najniższy wskaźnik wykonania wydatków wystąpił w wydatkach z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji - 45,7%. Natomiast wydatki na obsługę długu zrealizowano w 88,1%.

Dynamika i struktura wydatków

W roku 2003 wydatki powiatów zrealizowane w ogólnej kwocie 11 449 737 tys. zł były niższe od wydatków 2002 r. o 9,5%. Uwzględniając wskaźnik inflacji, realny spadek wielkości wydatków wynosił 10,3%. Zmniejszenie dotyczyło w szczególności wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń i pochodnych i było spowodowane wyłączeniem z budżetów powiatów środków na utrzymanie Policji i inspekcji weterynaryjnej. W warunkach porównywalnych (bez dotacji dla Policji) wydatki budżetowe powiatów w 2003 r. w porównaniu do 2002 r. (11 019 464 tys. zł) wzrosły nominalnie o 3,9% (realnie 3,1%).

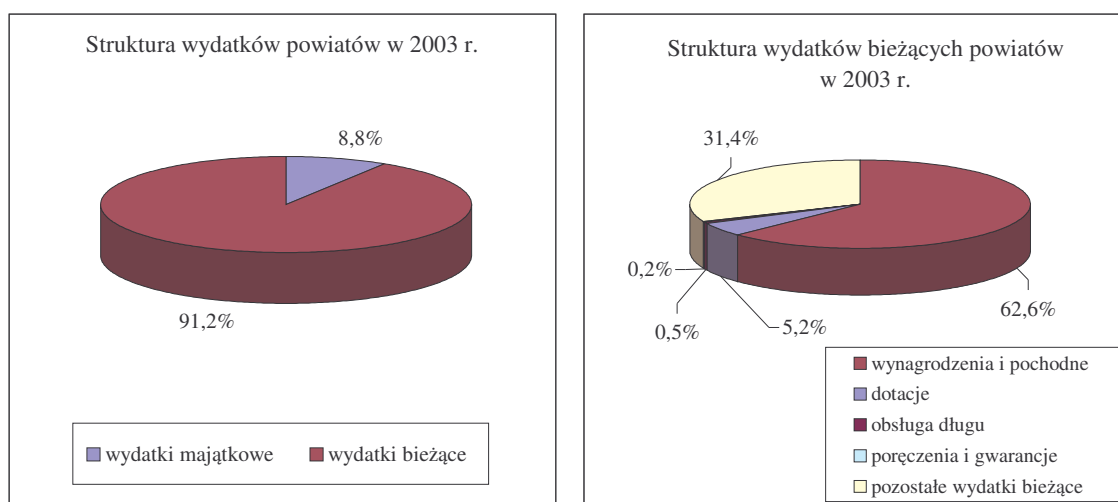
Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w 2003 r.

Rodzaj wydatków	2002		2003				
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (4:3)	Dynamika % (4:2)	Udział w wydatkach ogółem (w %)	Struktura podstawo- wych grup wydatków (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki ogółem, z tego:	12 652 666	11 715 165	11 449 737	97,7	90,5	100,0	x
- majątkowe, w tym:	1 026 945	1 105 858	1 012 136	91,5	98,6	8,8	100,0
- inwestycyjne	1 019 751	1 098 488	1 006 301	91,6	98,7	8,8	99,4
- wydatki bieżące, z tego:	11 625 721	10 609 306	10 437 601	98,4	89,8	91,2	100
- wynagrodzenia i pochodne	7 399 616	6 573 417	6 538 467	99,5	88,4	57,1	62,6
- dotacje	495 193	553 303	542 607	98,1	109,6	4,7	5,2
- obsługa długu	45 170	64 075	56 418	88,1	124,9	0,5	0,5
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	10 260	39 741	18 146	45,7	176,9	0,2	0,2
- pozostałe wydatki	3 675 482	3 378 771	3 281 963	97,1	89,3	28,7	31,4

Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do roku poprzedniego wyniosło 89,8%, w tym wynagrodzeń i pochodnych - 88,4%. Przy znacznym spadku wydatków ogółem wydatki majątkowe w roku 2003 w stosunku do roku 2002 zmniejszyły się o 1,4%.

Dodatnią dynamikę odnotowano w trzech rodzajach wydatków bieżących, z czego największy wzrost osiągnęły wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji, które w stosunku do 2002 roku wyniosły 176,9%. Zwiększeniu uległy także wydatki na obsługę długu (wskaźnik dynamiki wyniósł 124,9%) oraz nieznacznie wydatki z tytułu udzielonych dotacji (109,6%). Wysoki stopień wzrostu wydatków z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji wiąże się z trudną sytuacją finansową podmiotów, którym powiaty udzieliły tego rodzaju wsparcia.

Struktura wydatków budżetowych powiatów w roku 2003 nie zmieniła się znacząco w porównaniu do roku poprzedniego (**tabela 2.5.3.**). Nadal najwyższy udział (91,2%) w ogólnej kwocie wydatków stanowiły wydatki bieżące. Wydatki majątkowe w strukturze wydatków ogółem kształtowały się na poziomie - 8,8%.



Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji, mimo iż wykazywały dynamiczny wzrost, to w ogólnej kwocie wydatków stanowiły tylko 0,2%. Również wydatki na obsługę długu, które wykazywały tendencję wzrostową, nie były znaczące w strukturze wydatków powiatów. Ich udział w ogólnej kwocie wydatków kształtował się na poziomie 0,5%. Udział dotacji przekazanych własnym jednostkom powiatowym oraz podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku jak również innym jednostkom samorządu terytorialnego, którym przekazano realizację zadań powiatu w 2003 r. stanowił 4,7% wydatków ogółem.

Struktura wydatków majątkowych w 2003 r. pozostała na poziomie roku 2002. Wydatki majątkowe składały się w 99,4% z wydatków inwestycyjnych.

W wydatkach bieżących dominowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne (62,6%) oraz pozostałe wydatki (31,4%), do których zalicza się np. wydatki na zakup materiałów, usług i wyposażenia, koszty podróży służbowych oraz różnego rodzaju świadczenia i opłaty związane z bieżącym funkcjonowaniem powiatowych jednostek organizacyjnych.

Udział wydatków majątkowych i bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2002 i 2003

Rodzaj wydatków	2002			2003		
	Udział (w %)	udział wyższy od średniej		Udział (w %)	udział wyższy od średniej	
		liczba powiatów	odsetek powiatów		liczba powiatów	odsetek powiatów
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	x	x	100,0	x	x
- majątkowe, w tym:	8,1	111	35,4	8,8	113	36,0
- inwestycyjne	8,1	111	35,4	8,8	112	35,7
- bieżące, w tym:	91,9	199	64,6	91,2	201	64,0
- wynagrodzenia i pochodne	58,5	180	57,3	57,1	183	58,3

Analiza struktury wydatków budżetowych powiatów według **działów klasyfikacji budżetowej** obejmuje 7 działów, których udział w wydatkach ogółem był najwyższy.

Wydatki budżetowe powiatów w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2003 r.

Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki ogółem		w tym: wydatki inwestycyjne	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w wydatkach ogółem (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w wydatkach inwestycyjnych ogółem (w %)
Wydatki ogółem, w tym:	11 449 737	100,0	1 006 301	100,0
Dział 600 - Transport i łączność	1 046 659	9,1	406 656	40,4
Dział 750 - Administracja publiczna	1 350 144	11,8	52 366	5,2
Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i p. poż.	663 310	5,8	42 194	4,2
Dział 801 - Oświata i wychowanie	4 187 446	36,6	144 258	14,3
Dział 851 - Ochrona zdrowia	608 169	5,3	265 789	26,4
Dział 852 - Opieka społeczna	2 297 102	20,1	51 179	5,1
Dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	912 651	8,0	18 600	1,8
Pozostałe działy	384 256	3,3	25 259	2,6

W 2003 r. na realizację zadań oświatowych oraz na edukacyjną opiekę wychowawczą (dział 801 i 854) powiaty przeznaczyły 44,6% swoich wydatków, a udział ten wzrósł w stosunku do roku 2002 o 6,7%.

Kolejną pozycję wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej stanowiły wydatki związane z realizacją zadań w zakresie opieki społecznej (dział 852) i wynosiły 20,1% wydatków ogółem. Znaczne obniżenie wydatków działu 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (z 18% w roku 2002 do 5,8% w roku 2003 ogólnej kwoty wydatków) spowodowane było wyłączeniem finansowania Policji z budżetów powiatów.

Analizując wysokość wydatków inwestycyjnych w poszczególnych działach, można stwierdzić, że najwyższe wydatki inwestycyjne odnotowano w działach Transport i łączność, Ochrona zdrowia oraz Oświata i wychowanie. Wydatki inwestycyjne w trzech wymienionych działach stanowią łącznie 81,1% całości wydatków inwestycyjnych powiatów, w tym najwyższe w dziale Transport i łączność - 40,4%.

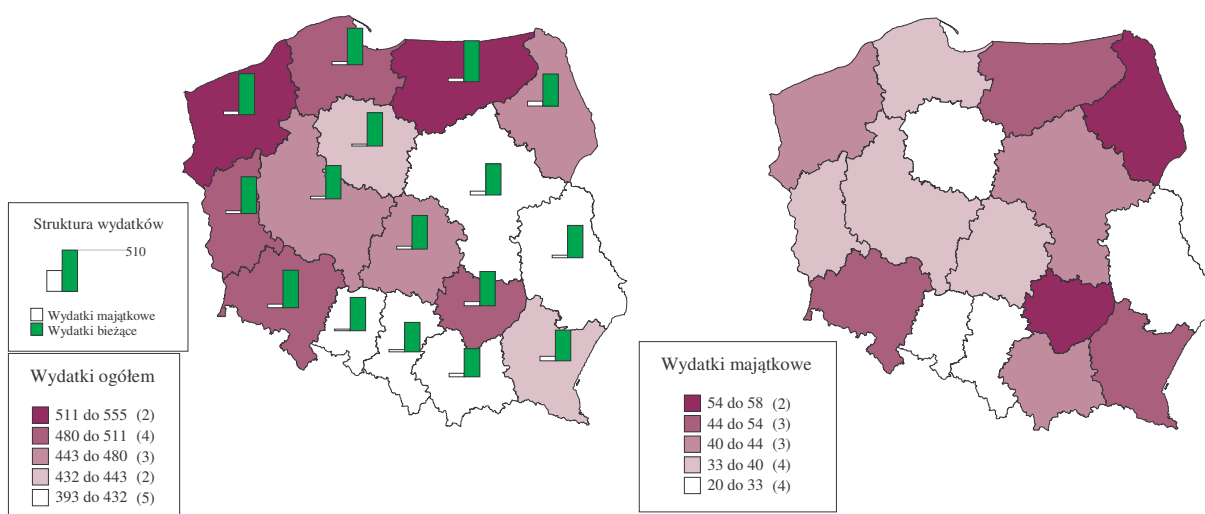
Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2003 wyniosły 452 zł i były niższe o 42 zł niż w roku ubiegłym (**tabela 2.5.5.**). W warunkach porównywalnych (bez Policji) wydatki na jednego mieszkańca w roku 2002 wynosiły 431 zł. Zmniejszeniu średniej wielkości wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca towarzyszył spadek liczby powiatów, których wydatki przekroczyły średnią. Wydatki bieżące *per capita* zmalały również o 42 zł. W roku 2003 wyniosły 412 zł, podczas gdy w roku poprzednim 454 zł. Średnio wydatki bieżące powiatów poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 350 zł do 508 zł. W połowie powiatów wydatki te były mniejsze niż 427 zł. Minimalna wysokość wydatków bieżących powiatów wyniosła 169 zł, natomiast maksymalna 805 zł. W strukturze wydatków bieżących wynagrodzenia i pochodne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmalały o 31 zł i średnio wynosiły 258 zł. Dotacje udzielone z budżetów powiatów na jednego mieszkańca minimalnie wzrosły w stosunku do roku 2002 i wynosiły 21 zł. Liczba powiatów znajdujących się powyżej średniej zmniejszyła się ze 189 w roku 2002 do 175 w roku 2003.

Udział wydatków majątkowych i bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2002 i 2003

Rodzaj wydatków	2002			2003		
	Udział (w %)	udział wyższy od średniej		Udział (w %)	udział wyższy od średniej	
		liczba powiatów	odsetek powiatów		liczba powiatów	odsetek powiatów
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	x	x	100,0	x	x
- majątkowe, w tym:	8,1	111	35,4	8,8	113	36,0
- inwestycyjne	8,1	111	35,4	8,8	112	35,7
- bieżące, w tym:	91,9	199	64,6	91,2	201	64,0
- wynagrodzenia i pochodne	58,5	180	57,3	57,1	183	58,3

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)



Wydatki inwestycyjne w porównaniu do roku 2002 nie uległy zmianie i w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 40 zł. Średnio wydatki inwestycyjne powiatów

poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 19 zł do 58 zł. Połowa powiatów wykonała wydatki inwestycyjne w kwocie większej niż 31 zł. Minimalne wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły poziom jednej złotówki, a maksymalne wyniosły 415 zł. Nastąpił niewielki wzrost (o 41 zł) wydatków maksymalnych w stosunku do roku poprzedniego. W porównaniu do roku 2002 zmniejszeniu uległa liczba powiatów, których wydatki majątkowe przekroczyły średnią krajową na jednego mieszkańca (o 1,9 punktu procentowego).

2.5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania powiatów

Wyniki budżetów

W roku 2003 nastąpił wzrost liczby powiatów, które zrealizowały budżety z deficytem. Wszystkie powiaty zamknęły budżety *per saldo* ujemnym wynikiem finansowym na kwotę 338 115 tys. zł.

Wyniki budżetów powiatów w latach 2002 i 2003

Wynik budżetu	2002				2003			
	Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (%)	Powiaty		Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (%)	Powiaty	
			liczba	udział %			liczba	udział %
Nadwyżka	28 673	1,2	72	22,9	29 774	1,2	69	22,0
Deficyt	428 627	4,4	242	77,1	367 889	4,2	245	78,0

Na taki wynik budżetu w 2003 r. złożyło się zamknięcie roku nadwyżką budżetową w 69 powiatach w łącznej wysokości 29 774 tys. zł oraz deficytem w 245 powiatach w łącznej wysokości 367 889 tys. zł. Udział budżetów deficytowych w ogólnej liczbie budżetów powiatów wyniósł 78,0%.

Przychody powiatów

W 2003 r. powiaty zrealizowały przychody na kwotę 713 238 tys. zł, tj. na poziomie 96,2% roku poprzedniego. Niższe niż w roku 2002 wykonanie przychodów ogółem (o kwotę 28 144 tys. zł), spowodowane zostało mniejszym niż rok wcześniej ogólnym deficytem budżetu powiatów.

W strukturze przychodów powiatów, podobnie jak w latach wcześniejszych, dominowały kredyty i pożyczki stanowiące 64,5% przychodów, których kwota w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła o 11 278 tys. zł. Zmniejszyły się przychody z papierów wartościowych - ich udział w ogólnej kwocie przychodów wyniósł 0,5% i był niższy w stosunku do roku 2002 o 1,6 punktu procentowego. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku przychodów z emisji obligacji komunalnych. Ich znaczenie jako źródła przychodów uległo znacznemu zmniejszeniu. W 2002 r. stanowiły one 13,6% przychodów ogółem natomiast w 2003 r. 7,7%.

Przychody powiatów w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002		2003	
	Kwota (w tys. zł)	Struktura %	Kwota (w tys. zł)	Struktura %
Przychody ogółem, z tego:	741 382	100,0	713 238	100,0
- kredyty i pożyczki	448 875	60,5	460 153	64,5
- spłaty pożyczek udzielonych	8 155	1,1	8 470	1,2
- nadwyżka z lat ubiegłych	95 715	12,9	68 454	9,6
- papiery wartościowe	15 364	2,1	3 700	0,5
- obligacje jednostek samorządowych	100 483	13,6	54 561	7,7
- prywatyzacja majątku	320	0,0	644	0,1
- inne źródła	72 470	9,8	117 256	16,4

Znaczne zmniejszenie się nadwyżki z lat ubiegłych jako źródła przychodów jest spowodowane coraz mniejszą liczbą budżetów nadwyżkowych. Utrwalenie się tej tendencji może spowodować, że nadwyżka z lat ubiegłych jako źródło przychodów ulegnie marginalizacji.

Na uwagę zasługuje wzrost przychodów z innych źródeł, w tym wolnych środków. W 2003 r. nastąpił zarówno kwotowy (o 44 786 tys. zł) jak i procentowy wzrost ich udziału w przychodach ogółem (z 9,8% w roku 2002 do 16,4% w roku 2003).

Rozchody powiatów

W 2003 r. odnotowano wzrost rozchodów powiatów o 90 147 tys. zł, tj. o 54,1% kwoty rozchodów roku 2002. Przyczynił się do tego znaczny wzrost rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji samorządowych (o 101 903 tys. zł). Jednocześnie znacznie zmniejszyła się kwota udzielonych w 2003 r. pożyczek (o 9 909 tys. zł). Udział tego rodzaju rozchodów w kwocie ogólnej uległ zmniejszeniu o 10,4 punktu procentowego.

Rozchody powiatów w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002		2003	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)
Rozchody ogółem, z tego:	166 649	100,0	256 796	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	120 583	72,4	216 886	84,5
- pożyczki udzielone	31 066	18,6	21 157	8,2
- lokaty w bankach	3 658	2,2	2 200	0,9
- wykup papierów wartościowych	5 364	3,2	1 800	0,7
- wykup obligacji samorządowych	5 000	3,0	10 600	4,1
- inne cele	978	0,6	4 153	1,6

Lokaty w bankach oraz wykup papierów wartościowych miały niewielkie znaczenie w 2003 r., a ich udział procentowy w rozchodach powiatów wyniósł 1,6%. Kwota rozchodów przeznaczana na lokaty w bankach wykazuje stałą tendencję spadkową. O ile bowiem w 2001 r. przeznaczono na ten cel 4 278 tys. zł, w 2002 r. 3 658 tys. zł, to w 2003 r. zaledwie 2 200 tys. zł.

Zobowiązania powiatów

W wyniku analizy danych w zakresie zobowiązań powiatów według tytułów dłużnych (tabela 2.5.7.) daje się zauważyć ich stale rosnące zadłużenie, które w 2003 r. osiągnęło kwotę 1 225 226 tys. zł, co stanowi wzrost o 37,6% w stosunku do 2002 r. Dochody powiatów nie uległy zwiększeniu, zatem wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów uległ podwyższeniu i osiągnął poziom 11,0%. W układzie województw wartości skrajne uzyskały powiaty województw: opolskiego (5,2%) i warmińsko-mazurskiego (19,9%).

Należy jednak zwrócić uwagę, że w 10 powiatach kwota długu przekroczyła 40% i zbliżyła się niebezpiecznie do granicy określonej w art. 114 ustawy o finansach publicznych, a w jednym znacznie ją nawet przekroczyła (w powiecie gorzowskim dług stanowił 70,2% zrealizowanych w 2003 r. dochodów). Największe zobowiązania w tym powiecie wystąpiły z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych długoterminowych kredytów i pożyczek. Ponadto, na koniec roku wystąpiły zobowiązania wymagalne, które stanowiły 12,2% zrealizowanych dochodów. W kwocie zobowiązań wymagalnych mieszczą się zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne osób bezrobotnych opłacane z budżetu państwa. Wymagalne zobowiązania, które spowodowały przekroczenie przez powiat gorzowski limitu zadłużenia, określonego w art. 114 ustawy o finansach publicznych, zostały zapłacone w I kwartale 2004 r. po otrzymaniu dotacji z budżetu państwa. Na koniec I kwartału 2004 r. zobowiązania powiatu gorzowskiego stanowiły 56,3% dochodów. Powiaty mają coraz większe trudności w wykonywaniu ustawowych zadań. Brak odpowiednio zabezpieczonych środków na te zadania powoduje coraz częstsze korzystanie przez nie z przysługujących im ustawowych uprawnień do zaciągania zobowiązań. Jednakże, pomimo tego, że próg 60% jest identyczny tak dla powiatów jak i gmin, w powiatach zbliżanie się do niego może mieć dużo poważniejsze konsekwencje, gdyż dochody jednostek samorządowych tego szczebla oparte są głównie na środkach przekazywanych z budżetu państwa, których przeznaczenie jest ściśle określone. Wiąże się z tym brak możliwości przeznaczania ich na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W skrajnych przypadkach może dochodzić do wykorzystywania całej kwoty dochodów własnych na rozchody z tytułu zaciągniętych zobowiązań oraz wydatki związane z obsługą zadłużenia.

W powiatach największy wzrost odnotowano w przypadku zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (z kwoty 644 643 tys. zł w roku 2002 do 925 098 tys. zł w roku 2003). Zobowiązania te wykazują tendencję wzrostową. Należy przy tym zwrócić uwagę, że są to w większości zobowiązania długoterminowe, które w roku 2003 wynosiły 836 150 tys. zł, tj. 68,2% ogólnej sumy zobowiązań.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002		2003	
	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów %	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów %
Zobowiązania ogółem, z tego:	890 564	7,3	1 225 226	11,0
- papiery wartościowe	199 650	1,6	240 350	2,2
- kredyty i pożyczki	644 643	5,3	925 098	8,3
- przyjęte depozyty	2 660	0,0	2 225	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	43 611	0,4	57 553	0,5
- z tytułu dostaw i usług	12 971	0,1	16 457	0,1

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły w 2002 r. 5,3% dochodów, podczas gdy w 2003 r. stanowiły już 8,3% dochodów. Zwiększeniu uległy zobowiązania z tytułu wykupu papierów wartościowych o 40 700 tys. zł, tj. o 20,4%, co związane jest z wykorzystywaniem przez powiaty innych niż kredyty i pożyczki możliwości pozyskiwania środków z zewnątrz.

W strukturze zobowiązań zwiększyły się zobowiązania wymagalne o kwotę 13 942 tys. zł, w tym z tytułu dostaw i usług o kwotę 3 486 tys. zł, z czego 59,2% stanowią zobowiązania wymagalne głównie wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia.

Z analizy zobowiązań powiatów z tytułu poręczeń i gwarancji wynika, iż w roku 2003 udzielono poręczeń i gwarancji na kwotę 72 862 tys. zł, co oznacza spadek w stosunku do roku 2002 o 52,6%. Na koniec 2003 r. łączna wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zamknęła się kwotą 229 557 tys. zł, w tym z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych jednostkom sektora finansów publicznych - 181 710 tys. zł, co stanowiło 79,2% niewymagalnych zobowiązań. Z ogólnej kwoty udzielonych poręczeń 72,0% dotyczyło poręczeń i gwarancji udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, funduszom celowym, instytucjom kultury, a także samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, dla których powiaty są organem założycielskim.

Warto również zwrócić uwagę, że w 2003 r. dokonano spłaty zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie 15 168 tys. zł, co stanowi 57,1% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji przypadających do spłaty w tym roku budżetowym. Wartość wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2003 r. stanowiła kwotę 12 984 tys. zł.

2.5.4. Podsumowanie

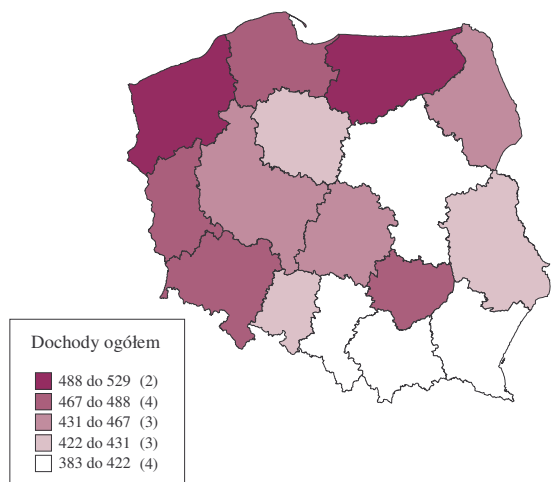
- 1. Dochody powiatów w roku 2003 wyniosły 11 111 621 tys. zł (99,2% planu), natomiast wydatki zrealizowano w kwocie 11 449 737 tys. zł (97,7% planu). Rok 2003 był kolejnym okresem spadku zarówno realnych dochodów (o 10,1%, a w warunkach porównywalnych wzrostu o 3,8%) jak i wydatków (o 10,3%, a w warunkach porównywalnych wzrostu o 3,1%).*
- 2. Nadal utrzymuje się uzależnienie dochodów powiatów od środków przekazywanych z budżetu państwa. Dochody własne stanowiły zaledwie 11,3%, natomiast dotacje 32,6% i subwencje 56,1%. W 2003 r. nastąpiła zmiana struktury dochodów powiatów: zwiększył się udział subwencji i dochodów własnych, w tym z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, a zmniejszył dotacji celowych. W dotacjach - 57,1% stanowiły dotacje na zadania własne powiatów.*
- 3. W 2003 roku wydatki inwestycyjne stanowiły 8,8% wydatków powiatów (8,1% w roku poprzednim). Przy spadku wydatków ogółem o 10,3% w porównaniu do roku 2002, wydatki inwestycyjne zmniejszyły się o 1,3%. Wzrosły natomiast wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz wydatki na obsługę długu, co było wynikiem trudnej sytuacji finansowej podmiotów (samodzielných publicznych zakładów opieki*

zdrowotnej), którym powiaty udzieliły poręczeń i gwarancji oraz konieczności spłaty zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

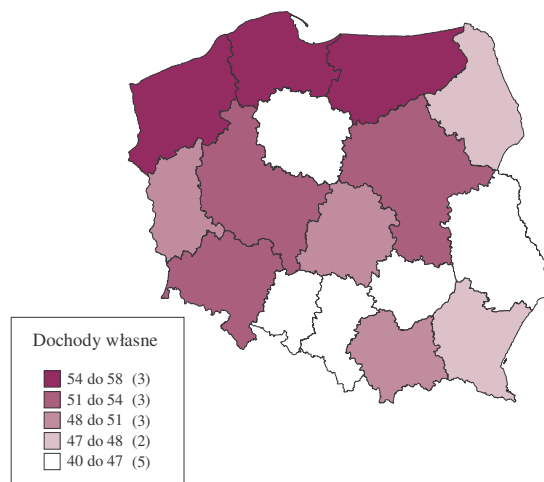
4. W roku 2003 dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły 439 zł i były niższe niż w roku poprzednim o 40 zł. W warunkach porównywalnych dochody te w roku 2003 wzrosły o 24 zł (w roku 2002 wynosiły 415 zł). Największy spadek wystąpił w przypadku dotacji celowych (o 62 zł, a w warunkach porównywalnych nastąpił wzrost o 2 zł), natomiast podwyższeniu uległy dochody z subwencji ogólnej (o 22 zł). Dochody własne pozostały na niezmiennym poziomie.
5. Wydatki budżetowe roku 2003 w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 452 zł i były niższe niż w roku poprzednim o 42 zł. W warunkach porównywalnych (bez dotacji dla Policji) wydatki na jednego mieszkańca w roku 2002 wynosiły 431 zł. Wydatki bieżące per capita są zróżnicowane (w przedziale od 350 zł do 508 zł). Wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca w roku 2003 utrzymały się na poziomie roku 2002 i wyniosły 40 zł.
6. W roku 2003 ogólny wynik budżetów wszystkich powiatów zamknął się deficytem wynoszącym 338 115 tys. zł. Źródła finansowania deficytu stanowiły: kredyty i pożyczki 64,5%, wolne środki 16,4%, nadwyżka z lat ubiegłych 9,6% i obligacje 8,2%. Obniżeniu uległa kwota deficytu, natomiast wzrosła kwota nadwyżek. Dodatni wynik uzyskało 69 powiatów, natomiast wynik ujemny - 245 powiatów.
7. W porównaniu do 2002 r. wzrosło zadłużenie powiatów o 3,7 punktu procentowego. Zadłużenie to może wzrosnąć z uwagi na sytuację finansową zakładów opieki zdrowotnej, dla których powiaty są organami założycielskimi. Trudności finansowe tych zakładów, w połączeniu z ustawowym obowiązkiem pokrycia przez organ założycielski ujemnego wyniku finansowego w przypadku ich likwidacji, mogą skutkować koniecznością dalszego zadłużania się powiatów. Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na koniec 2003 r. wyniosło 1 879 583 tys. zł, co stanowiło 153,4% zadłużenia powiatów.

Rysunek 2.5.1. Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

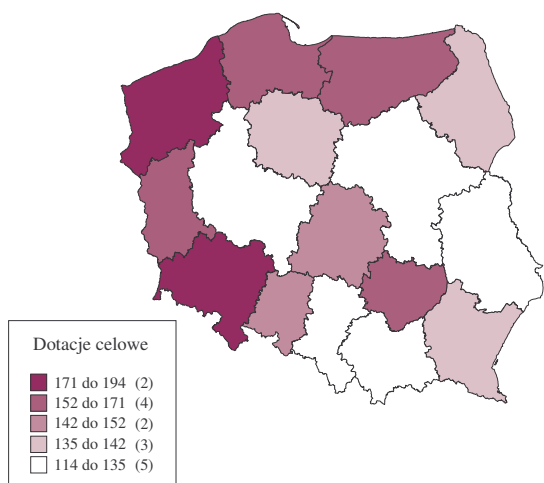
Dochody ogółem



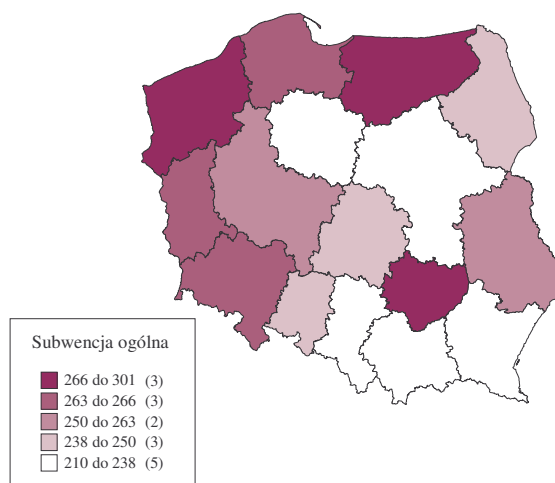
Dochody własne



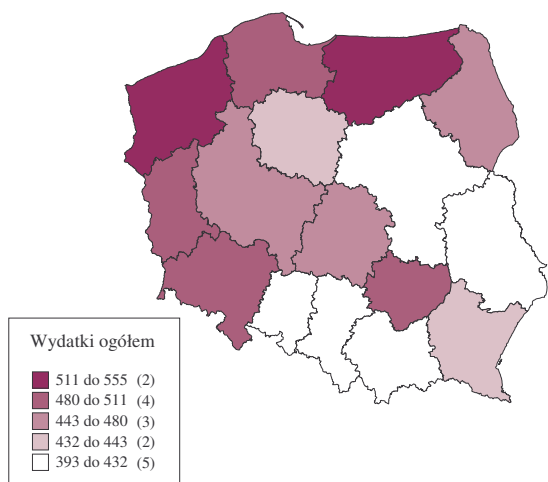
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Wydatki majątkowe

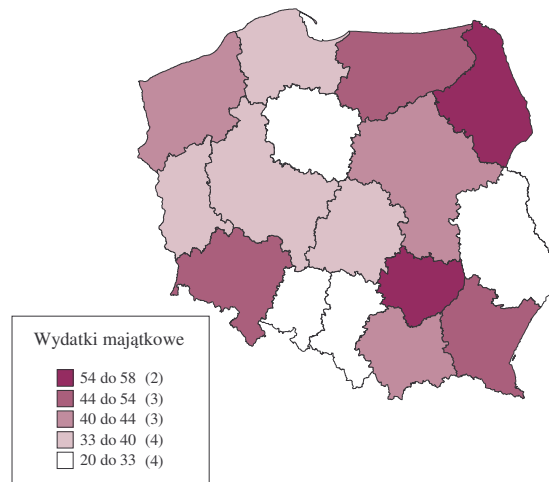


Tabela 2.5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów powiatów nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów powiatów deficytowych w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7	kwota	liczba powiatów	kwota	liczba powiatów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	11 204 815	11 111 621	99,2	11 715 165	11 449 737	97,7	-510 349	-338 116	29 774	69	367 889	245	1,2	4,2
2	Dolnośląskie	1 021 634	1 008 427	98,7	1 100 352	1 056 035	96,0	-78 718	-47 608	3 558	7	51 166	19	1,6	6,5
3	Kujawsko-pomorskie	541 832	540 325	99,7	561 402	552 578	98,4	-19 570	-12 253	539	3	12 792	16	0,6	2,8
4	Lubelskie	697 388	693 525	99,4	719 574	709 367	98,6	-22 185	-15 842	0	0	15 842	20	-	2,3
5	Lubuskie	358 798	357 031	99,5	387 609	378 100	97,5	-28 811	-21 069	403	1	21 472	11	1,7	6,5
6	Łódzkie	747 661	744 149	99,5	779 343	766 641	98,4	-31 682	-22 492	873	3	23 365	18	0,8	3,7
7	Małopolskie	886 101	879 887	99,3	915 530	899 790	98,3	-29 428	-19 904	2 865	7	22 768	12	0,9	4,0
8	Mazowieckie	1 243 100	1 229 785	98,9	1 290 463	1 257 462	97,4	-47 363	-27 677	5 856	12	33 533	25	1,4	4,2
9	Opolskie	399 720	397 807	99,5	410 844	400 331	97,4	-11 124	-2 524	3 406	7	5 930	4	1,3	4,2
10	Podkarpackie	755 000	746 233	98,8	788 977	766 943	97,2	-33 976	-20 711	2 549	5	23 259	16	1,4	4,1
11	Podlaskie	345 819	342 491	99,0	364 606	355 646	97,5	-18 787	-13 155	367	2	13 522	12	1,0	4,4
12	Pomorskie	638 114	632 302	99,1	668 889	654 106	97,8	-30 775	-21 804	1 502	1	23 307	15	3,8	3,9
13	Śląskie	757 499	749 721	99,0	789 847	769 577	97,4	-32 349	-19 857	1 329	2	21 186	15	1,0	3,4
14	Świętokrzyskie	511 930	508 754	99,4	527 738	519 592	98,5	-15 808	-10 838	803	3	11 641	10	0,7	2,9
15	Warmińsko-mazurskie	600 475	594 008	98,9	641 857	625 734	97,5	-41 382	-31 726	1 422	5	33 148	14	1,1	7,1
16	Wielkopolskie	1 096 038	1 088 792	99,3	1 143 401	1 119 955	97,9	-47 363	-31 163	2 131	8	33 294	23	1,0	3,8
17	Zachodniopomorskie	603 705	598 385	99,1	624 734	617 878	98,9	-21 029	-19 494	2 170	3	21 664	15	2,0	4,4

Tabela 2.5.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów (2002 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA	90,7	89,9	97,8	104,9	108,8	69,2	90,5	89,7	89,8	98,6	98,7
2	Dolnośląskie	96,1	95,3	94,7	109,1	115,2	77,0	96,9	96,1	95,6	112,4	112,0
3	Kujawsko-pomorskie	90,7	89,9	92,1	101,0	108,0	71,3	91,2	90,4	90,1	113,8	114,4
4	Lubelskie	90,3	89,5	97,1	110,6	107,7	67,1	90,6	89,8	90,2	95,6	96,2
5	Lubuskie	87,5	86,7	90,2	101,0	102,3	69,4	89,4	88,6	87,2	129,5	128,5
6	Łódzkie	89,0	88,2	92,8	104,8	108,2	68,7	88,9	88,1	87,0	117,1	117,2
7	Małopolskie	92,1	91,3	101,5	103,4	111,2	67,1	91,3	90,5	90,3	99,5	99,0
8	Mazowieckie	88,4	87,6	102,9	104,4	109,4	64,0	87,2	86,4	87,6	83,7	83,8
9	Opolskie	89,3	88,5	88,6	102,2	107,1	70,1	88,8	88,0	87,6	122,7	122,6
10	Podkarpackie	94,7	93,9	116,0	104,2	110,4	72,4	94,0	93,2	91,0	122,0	121,7
11	Podlaskie	90,9	90,1	108,5	105,7	106,8	68,9	91,3	90,5	89,0	110,0	110,0
12	Pomorskie	86,5	85,7	97,3	108,1	107,8	62,4	86,6	85,8	89,9	61,0	59,7
13	Śląskie	89,9	89,1	94,4	102,6	107,3	70,0	88,5	87,7	88,9	83,8	84,1
14	Świętokrzyskie	91,7	90,9	111,8	113,3	106,4	71,5	91,4	90,6	88,0	130,8	130,9
15	Warmińsko-mazurskie	91,3	90,5	96,7	103,8	110,0	69,5	89,7	88,9	90,7	80,2	79,9
16	Wielkopolskie	90,5	89,7	89,2	103,9	108,8	67,8	91,3	90,5	90,7	98,3	102,3
17	Zachodniopomorskie	90,1	89,3	100,8	105,2	104,4	73,5	90,2	89,4	89,0	108,5	108,5

* wskaźnik inflacji 0,8%

Tabela 2.5.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2002 i 2003 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	10,5	11,3	42,7	32,6	46,8	56,1	8,1	8,8	8,1	8,8	91,9	91,2	58,5	57,1
2	Dolnośląskie	10,8	10,7	44,3	35,4	44,9	53,9	7,6	8,9	7,6	8,8	92,4	91,1	58,8	56,1
3	Kujawsko-pomorskie	10,8	11,0	42,5	33,4	46,7	55,7	4,6	5,8	4,6	5,8	95,4	94,2	60,8	58,9
4	Lubelskie	8,9	9,6	40,5	30,1	50,6	60,3	7,1	7,5	7,0	7,5	92,9	92,5	58,9	57,2
5	Lubuskie	10,4	10,7	41,0	32,5	48,6	56,8	5,4	7,8	5,4	7,7	94,6	92,2	60,5	59,0
6	Łódzkie	10,5	11,0	44,6	34,5	44,9	54,6	6,3	8,3	6,3	8,3	93,7	91,7	62,4	59,6
7	Małopolskie	11,5	12,7	40,9	29,8	47,7	57,6	10,3	11,2	10,3	11,1	89,7	88,8	55,9	54,8
8	Mazowieckie	10,5	12,2	44,7	32,4	44,8	55,4	10,6	10,2	10,6	10,2	89,4	89,8	57,6	56,8
9	Opolskie	10,6	10,5	42,8	33,6	46,6	55,9	3,4	4,7	3,1	4,3	96,6	95,3	62,0	60,1
10	Podkarpackie	9,3	11,4	42,6	32,6	48,1	56,0	9,6	12,4	9,6	12,4	90,4	87,6	58,7	56,5
11	Podlaskie	9,2	10,9	42,4	32,1	48,5	57,0	10,6	12,8	10,6	12,8	89,4	87,2	55,7	54,0
12	Pomorskie	10,8	12,2	44,4	32,0	44,8	55,8	11,5	8,1	11,5	8,0	88,5	91,9	56,8	57,9
13	Śląskie	11,3	11,9	42,8	33,4	45,8	54,8	7,7	7,3	7,7	7,3	92,3	92,7	56,9	57,4
14	Świętokrzyskie	7,8	9,5	43,4	33,9	48,8	56,6	7,9	11,3	7,9	11,3	92,1	88,7	57,9	55,1
15	Warmińsko-mazurskie	9,8	10,3	42,8	32,6	47,5	57,1	9,5	8,5	9,5	8,5	90,5	91,5	57,2	56,8
16	Wielkopolskie	12,7	12,5	38,6	28,9	48,7	58,6	7,0	7,5	6,6	7,4	93,0	92,5	58,7	57,9
17	Zachodniopomorskie	9,9	11,0	45,1	36,8	45,0	52,2	6,2	7,5	6,2	7,5	93,8	92,5	59,1	57,0

Tabela 2.5.4. Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.				ogółem		w tym na inwestycje	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	POLSKA	479	439	50	50	5	6	224	246	205	143	16	15
2	Dolnośląskie	525	488	57	52	6	7	236	263	232	173	18	21
3	Kujawsko-pomorskie	462	427	50	47	5	5	216	238	196	142	8	7
4	Lubelskie	459	422	41	40	3	4	232	255	186	127	12	7
5	Lubuskie	524	467	54	50	5	5	254	265	215	152	5	6
6	Łódzkie	487	440	51	48	5	6	219	240	218	152	11	16
7	Małopolskie	418	385	48	49	5	5	199	222	171	114	19	19
8	Mazowieckie	470	416	49	51	7	8	211	231	210	135	25	17
9	Opolskie	468	428	50	45	5	6	218	239	200	144	4	8
10	Podkarpackie	437	421	41	48	4	4	210	236	187	137	19	22
11	Podlaskie	472	438	43	48	3	4	229	250	200	141	16	13
12	Pomorskie	541	475	59	58	5	6	243	265	240	152	33	9
13	Śląskie	417	383	47	46	8	8	191	210	179	128	13	12
14	Świętokrzyskie	500	470	39	45	4	5	244	266	217	159	24	31
15	Warmińsko-mazurskie	558	527	54	54	4	5	265	301	239	171	15	13
16	Wielkopolskie	474	431	60	54	6	6	231	253	183	125	4	5
17	Zachodniopomorskie	570	528	56	58	5	5	257	276	257	194	19	22

Tabela 2.5.5. Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	POLSKA	494	452	40	40	40	40	454	412	289	258	19	21
2	Dolnośląskie	545	511	42	45	42	45	503	466	320	286	19	24
3	Kujawsko-pomorskie	470	437	22	25	22	25	448	411	286	257	16	18
4	Lubelskie	468	432	33	32	33	32	434	400	275	247	24	27
5	Lubuskie	543	495	29	38	29	38	514	456	328	292	14	12
6	Łódzkie	503	454	32	38	32	38	471	416	314	270	13	15
7	Małopolskie	431	393	44	44	44	44	387	350	241	215	21	23
8	Mazowieckie	487	426	52	43	52	43	435	382	281	242	21	22
9	Opolskie	474	431	16	20	15	19	458	411	294	259	27	26
10	Podkarpackie	453	433	43	54	43	54	410	379	266	245	16	18
11	Podlaskie	488	455	52	58	52	58	436	397	272	246	12	14
12	Pomorskie	560	492	65	40	65	39	495	452	318	285	18	18
13	Śląskie	434	393	33	29	33	29	401	364	247	226	24	25
14	Świętokrzyskie	513	480	41	54	41	54	472	426	297	265	18	21
15	Warmińsko-mazurskie	599	555	57	47	57	47	542	508	343	315	19	23
16	Wielkopolskie	483	443	34	33	32	33	449	410	284	257	19	21
17	Zachodniopomorskie	588	546	37	41	37	41	552	505	348	311	23	26

Tabela 2.5.6. Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2003 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	POLSKA	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	111	105	114	107	121	146	113	113	113
3	Kujawsko-pomorskie	97	94	83	96	100	51	96	63	100
4	Lubelskie	96	81	68	103	89	49	95	81	97
5	Lubuskie	106	101	92	108	106	43	109	96	111
6	Łódzkie	100	97	99	97	106	112	100	94	101
7	Małopolskie	88	98	94	90	80	128	87	110	85
8	Mazowieckie	95	102	135	94	94	119	94	109	93
9	Opolskie	98	91	97	97	101	53	95	51	100
10	Podkarpackie	96	97	74	96	96	154	96	135	92
11	Podlaskie	100	96	65	101	98	90	101	146	96
12	Pomorskie	108	117	99	108	106	65	109	100	110
13	Śląskie	87	92	143	85	89	79	87	72	88
14	Świętokrzyskie	107	90	80	108	111	210	106	136	103
15	Warmińsko-mazurskie	120	110	80	122	120	90	123	118	123
16	Wielkopolskie	98	108	103	103	87	33	98	83	99
17	Zachodniopomorskie	120	117	93	112	136	154	121	102	122

Tabela 2.5.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	1 225 226	11,0	240 350	2,2	925 098	8,3	836 150	7,5	2 225	0,0	57 553	0,5	16 457	0,1
2	Dolnośląskie	156 116	15,5	39 600	3,9	112 573	11,2	107 431	10,7	0	0,0	3 943	0,4	1 422	0,1
3	Kujawsko-pomorskie	35 056	6,5	15 100	2,8	17 471	3,2	16 331	3,0	0	0,0	2 485	0,5	901	0,2
4	Lubelskie	37 394	5,4	9 500	1,4	27 240	3,9	17 807	2,6	53	0,0	601	0,1	344	0,0
5	Lubuskie	66 841	18,7	20 350	5,7	36 719	10,3	31 513	8,8	0	0,0	9 771	2,7	769	0,2
6	Łódzkie	78 781	10,6	11 200	1,5	67 393	9,1	54 013	7,3	0	0,0	188	0,0	8	0,0
7	Małopolskie	78 558	8,9	7 400	0,8	69 177	7,9	65 042	7,4	0	0,0	1 981	0,2	801	0,1
8	Mazowieckie	148 342	12,1	18 800	1,5	114 082	9,3	99 649	8,1	465	0,0	14 996	1,2	1 868	0,2
9	Opolskie	20 869	5,2	2 000	0,5	16 947	4,3	15 150	3,8	0	0,0	1 922	0,5	119	0,0
10	Podkarpackie	100 577	13,5	27 700	3,7	70 095	9,4	63 735	8,5	1 392	0,2	1 390	0,2	1 325	0,2
11	Podlaskie	26 531	7,7	0	0,0	26 501	7,7	25 878	7,6	0	0,0	29	0,0	9	0,0
12	Pomorskie	83 810	13,3	10 600	1,7	70 180	11,1	58 796	9,3	0	0,0	3 030	0,5	562	0,1
13	Śląskie	74 918	10,0	0	0,0	67 644	9,0	67 282	9,0	138	0,0	7 136	1,0	5 470	0,7
14	Świętokrzyskie	31 263	6,1	0	0,0	30 855	6,1	28 845	5,7	85	0,0	324	0,1	209	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	118 383	19,9	27 800	4,7	89 544	15,1	87 566	14,7	92	0,0	947	0,2	384	0,1
16	Wielkopolskie	86 211	7,9	28 600	2,6	56 564	5,2	47 309	4,3	1	0,0	1 046	0,1	704	0,1
17	Zachodniopomorskie	81 575	13,6	21 700	3,6	52 112	8,7	49 803	8,3	0	0,0	7 763	1,3	1 563	0,3

2.6. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Rok 2003 był ostatnim okresem gromadzenia przez województwa samorządowe dochodów według regulacji określonych przez wielokrotnie nowelizowaną ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2003.

W omawianym roku nie nastąpiły zmiany przepisów prawnych, które wpłynęłyby w znaczący sposób na funkcjonowanie województw samorządowych. Jednostki te, kolejny już rok, pozbawione były możliwości samodzielnego kształtowania swoich budżetów, gdyż ich dochody w przeważającej części pochodziły z dotacji i subwencji. Przykładem uzależnienia budżetów województw od decyzji rządowych była konieczność dokonywania w ciągu roku zmian budżetów. Wynikały one z uwzględnienia w ustawie budżetowej na 2003 r. ostatecznych kwot subwencji ogólnej oraz kwot udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, a także dotacji celowych, w kwotach odbiegających od pierwotnie ustalonych. Istotnym, dla kształtowania się wielkości budżetów pozostało ujmowanie przeważającej części środków na realizację ustawowych zadań województw w rezerwach celowych budżetu państwa, rozdysponowywanych dopiero w trakcie roku budżetowego.

Na wielkość budżetów w 2003 r. rzutowały, podobnie jak w latach poprzednich, kwoty subwencji oświatowej, uwzględniającej awanse zawodowe nauczycieli, jak również skutki III etapu podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli, zatrudnionych w szkołach, dla których organem założycielskim jest województwo samorządowe.

Zarządy województw uzyskały uprawnienie do pomniejszania o 10% wpływów z niektórych opłat wymierzonych w drodze decyzji, przed przekazaniem ich na rachunek Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Samorządy województw przeznaczały kwotę uzyskaną z tytułu pomniejszenia na tworzenie i modyfikację baz danych zawierających informacje o podmiotach korzystających ze środowiska oraz zatrudnianie osób zajmujących się kontrolą i windykacją opłat za korzystanie ze środowiska⁴⁶.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazywał środki w wysokości nie większej niż 2,5% faktycznie poniesionych nakładów na realizację zadań⁴⁷, na koszty obsługi zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych realizowanych przez samorząd województwa. Na wielkość dochodów województw samorządowych miały wpływ dotacje celowe otrzymane w 2003 r. w ramach wydatków niewygasających w budżecie państwa w 2002 r.⁴⁸.

2.6.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Dochody województw w 2003 r. zostały wykonane w 94,6% w stosunku do planu, osiągając kwotę 4 565 750 tys. zł. Poziom wykonania dochodów był niższy niż w roku ubiegłym o 1,2 punktu procentowego. W porównaniu do roku poprzedniego dochody ogółem nomi-

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska i ustawy - Prawo wodne (Dz. U. Nr 233, poz.1957).

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 7, poz. 79 z. późn. zm.).

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2002 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 211, poz.1796 z późn. zm.).

nalnie wzrosły o 8,2%, a realnie o 7,4%. Realizacja dochodów w poszczególnych województwach zawierała się w granicach od 84,0% w śląskim do 100,1% w zachodniopomorskim, które jako jedyne wykonało swoje dochody ogółem ponad założony plan.

Wykonanie dochodów przez poszczególne województwa w 2003 r. przedstawia **tabela 2.6.1.**, natomiast wykonanie dochodów w 2003 r. z poszczególnych źródeł w kwotach zbiorczych, ich dynamikę i strukturę, prezentuje poniższe zestawienie:

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w 2003 r.

Rodzaje dochodów	2002	2003			Dynamika wykonanych dochodów % (4:2)	Struktura dochodów 2003 r. (w %)
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% wykonania (4:3)		
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem, z tego:	4 218 269	4 826 022	4 565 750	94,6	108,2	100,0
- dochody własne	660 697	721 687	724 995	100,5	109,7	15,9
- dotacje celowe	2 047 305	2 593 901	2 330 320	89,8	113,8	51,0
- subwencje	1 510 267	1 510 435	1 510 435	100,0	100,0	33,1

Województwa samorządowe wykonały w planowanej wysokości dochody z subwencji, które były przekazywane z budżetu państwa terminowo i w pełnej wysokości. Osiągnięte w ponadplanowej wysokości - 100,5% dochody własne nie zrekompensowały niskiego wykonania dotacji celowych - 89,8%, stąd ogólny wskaźnik wykonania dochodów dla tych jednostek wyniósł 94,6%. Przyczyną niewykonania dochodów było zmniejszenie wpływów z dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa na zadania własne samorządów wojewódzkich i umieszczenie ich części w wykazie wydatków niewygasających budżetu państwa z upływem 2003 r. Wynikło ono również z niewykonania dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej jak i jednostkami samorządu terytorialnego oraz dotacji otrzymanych z funduszy celowych, a także dochodów z majątku.

Dynamika i struktura dochodów

Dynamika głównych źródeł dochodów województw wskazuje na wzrost zarówno dochodów własnych jak i dotacji oraz stagnację w przypadku subwencji. Dynamikę dochodów województw w rozbiciu na główne źródła dochodów obrazuje **tabela 2.6.2.**

Dochody ogółem, w porównaniu do 2002 r., zmalały jedynie w dwóch województwach najczęściej w lubuskim - nominalnie o 6,0% (realnie o 6,8%). W pozostałych województwach nastąpił ich nominalny wzrost od 1,0% (realnie 0,2%) w zachodniopomorskim do 30,1% (realnie 29,3%) w lubelskim.

W analizowanej grupie budżetów, **dochody własne** zwiększyły się średnio o 9,7% w stosunku do 2002 r. i wyniosły 724 995 tys. zł. Wzrost dochodów własnych odnotowano w 13 województwach (mieścił się on w przedziale od 0,9% w mazowieckim do 81,4% w podlaskim). Tak znaczny wzrost dochodów własnych w województwie podlaskim był m. in. skutkiem ujęcia w budżetach wydatków niewygasających, niewykonanych w 2002 r. oraz uzyskania środków z Banku Światowego. W 3 województwach dochody te zmalały w stosunku do roku poprzedniego o 31,2% w lubuskim, 11,8% w dolnośląskim oraz o 0,7% w kujawsko-pomorskim.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były **udziały** w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, które w stosunku do roku ubiegłego wzrosły średnio w kraju o 1,2%. Stanowi to kwotę 6 252 tys. zł, na którą złożyły się zwiększone o 13 596 tys. zł wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz zmniejszone o 7 344 tys. zł wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych. Wzrost dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano w 12 województwach. Zawierał się on w granicach od 0,3% w kujawsko-pomorskim do 7,3% w świętokrzyskim. W wielkopolskim dochody te ukształtowały się na poziomie roku poprzedniego. W pozostałych 3 województwach zanotowano ich spadek, największy w województwie małopolskim o 4,8%, a najmniejszy w śląskim o 0,1%.

Dochody własne stanowiły w strukturze dochodów ogółem 15,9%, a ich struktura nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do lat poprzednich.

Uzyskane przez województwa samorządowe dochody z majątku stanowiły średnio 1,1% dochodów ogółem i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 0,2 punktu procentowego. Pochodziły one ze sprzedaży nieruchomości będących w zasobach województw, np. mieszkań, gruntów, a także z najmu i dzierżawy składników majątkowych, jak również z opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości. Jednak nadal udział tego rodzaju dochodów własnych był znikomy osiągając maksymalny poziom - 4,2% w małopolskim.

Pozostałe dochody stanowiły średnio 2,8% dochodów ogółem i wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 0,9 punktu procentowego. W poszczególnych województwach były one bardzo zróżnicowane i zajmowały w strukturze dochodów od 0,7% w lubelskim do 9,1% w podlaskim. Uzyskiwano je głównie z opłat, z odsetek od środków finansowych na rachunkach bankowych, z kar i grzywien, wpłat do budżetów województw dokonywanych przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz darowizn.

Dochody województw samorządowych z **subwencji ogólnej**, w porównaniu do roku 2002, zwiększyły się łącznie zaledwie o 168 tys. zł. Wzrost zanotowano w połowie liczby województw, od 0,6% w małopolskim do 3,8% w warmińsko-mazurskim, natomiast w pozostałych województwach nastąpił ich spadek, największy o 6,2% w mazowieckim, najmniejszy o 0,2% w świętokrzyskim i lubelskim. Udział dochodów pochodzących z subwencji w strukturze dochodów ogółem, w porównaniu do 2002 r., uległ zmniejszeniu o 2,7 punktu procentowego i wyniósł 33,1%. Na subwencję ogólną składały się poszczególne jej części, które w strukturze dochodów ogółem stanowiły odpowiednio: część drogowa - 17,9%, część oświatowa - 9,6%, część wyrównawcza - 5,5%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 23,6% (śląskie) do 48,5% (zachodniopomorskie) dochodów ogółem. W porównaniu do roku ubiegłego, udział poszczególnych części subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem uległ zmniejszeniu od 0,3 punktu procentowego w części wyrównawczej subwencji do 2,2 punktu procentowego w części drogowej subwencji. Na wielkość subwencji ogólnej w województwach rzutowała, podobnie jak w latach poprzednich, jej część drogowa np. w lubuskim stanowiła ona 33,3% dochodów tej jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy w województwie śląskim było to zaledwie 8,6% dochodów. Podobne relacje w strukturze dochodów odnotowano w 2002 r.

Udział części oświatowej subwencji ogólnej w strukturze dochodów zmalał w stosunku do roku ubiegłego o 0,4 punktu procentowego, kształtując się w granicach od 4,8% w świętokrzyskim do 14,9% w łódzkim.

Określony ustawowo sposób liczenia subwencji wyrównawczej sprawił, że województwo mazowieckie, jako jedyne, nie otrzymało tej części subwencji, podobnie jak w latach 2001 i 2002. W pozostałych województwach udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach ogółem był zróżnicowany i wahał się od 3,6% w śląskim do 9,2% w łódzkim.

Głównym źródłem dochodów województw, podobnie jak w roku ubiegłym, były **dotacje celowe** - 2 330 320 tys. zł, których ogólna kwota wzrosła o 13,8% w stosunku do roku ubiegłego i stanowiła 51,0% w strukturze dochodów. Dotacje celowe zmalały o 0,8% jedynie w województwie wielkopolskim. W pozostałych województwach nastąpił ich wzrost; najniższy - o 1,2% w zachodniopomorskim, najwyższy - o 45,9% w warmińsko-mazurskim i o 62,6% w lubelskim. W strukturze dochodów budżetów poszczególnych województw dotacje celowe stanowiły od 38,7% w zachodniopomorskim do 61,0% w świętokrzyskim i 62,0% w śląskim. Udziały dotacji w dochodach ogółem poszczególnych województw zmniejszyły się w trzech z nich, natomiast wzrosły w pozostałych - największy wzrost w 2003 r. w lubelskim (o 11,8 punktu procentowego).

Największy udział w tej części dochodów miały dotacje na zadania własne, które stanowiły 23,6% w strukturze dochodów ogółem (1 079 494 tys. zł), podczas gdy w 2002 r. było to 22,2% ogółu dochodów.

Dotacje przeznaczone na inwestycje, stanowiły w strukturze dochodów ogółem województw 12,8%. Wielkość dotacji uzależniona była od podpisanych kontraktów wojewódzkich, w tym ilości przejętych inwestycji centralnych. Największy udział dotacji na inwestycje w dochodach odnotowano w województwach świętokrzyskim - 20,3% i wielkopolskim - 20,0%, natomiast najmniejszy w zachodniopomorskim - 5,0% i lubuskim - 6,3%. Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań własnych przeznaczane były na: dofinansowanie programów aktywizacji obszarów wiejskich, realizację regionalnych programów restrukturyzacji ochrony zdrowia, dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli emerytów i rencistów, a także prace komisji egzaminacyjnych związanych z awansem zawodowym nauczycieli. Rodzaje dotowanych zadań własnych w województwach samorządowych nie uległy zmianie w stosunku do roku poprzedniego.

Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej stanowiły w dochodach ogółem województw średnio 21,0% (960 837 tys. zł). W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił ich wzrost o 15,5% (128 777 tys. zł). Dotacje te, podobnie jak w latach minionych, przeznaczano na: zadania związane z budową i utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych podstawowych, dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych, sfinansowanie staży podyplomowych lekarzy, pielęgniarek i położnych. Dotacje na zadania inwestycyjne z zakresu administracji rządowej wyniosły 337 693 tys. zł, co w strukturze dochodów stanowiło 7,4% (kwota tych dotacji mieściła się w dotacjach na zadania zlecone). Z tego rodzaju dotacji finansowane były zadania inwestycyjne związane z usuwaniem skutków powodzi oraz budowa i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych. W poszczególnych województwach udział dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej był bardzo zróżnicowany i wynosił od 10,6% w śląskim do 33,9% w lubelskim.

Województwa otrzymywały z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań wspólnych, które wyniosły 204 940 tys. zł i stanowiły 4,5% wszystkich dochodów. W porównaniu do roku ubiegłego wzrosły one o 2% (4 059 tys. zł). Dotacje te przeznaczono przede wszystkim na inwestycje (191 834 tys. zł), a pozostałą kwo-

tę – 13 106 tys. zł na bieżącą działalność z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oświaty i zdrowia. Porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego o wspólnym prowadzeniu zadań podpisały wszystkie województwa. Dotacje te cechowało bardzo duże zróżnicowanie. W dochodach województwa śląskiego stanowiły one 28,3%, podczas gdy w województwie świętokrzyskim były to kwoty tak niskie, że nie znalazły odzwierciedlenia w strukturze, a województwie łódzkim i zachodniopomorskim zajęły w strukturze zaledwie 0,1%.

Dotacje celowe otrzymane przez województwa samorządowe z funduszy celowych stanowiły 1,6% (72 972 tys. zł) ich dochodów ogółem. W porównaniu do roku ubiegłego dotacje te wzrosły o 690 tys. zł. Dotacje z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone były na zadania związane z gospodarką wodną, budową zbiorników retencyjnych, zabezpieczeniem przeciwpowodziowym i przeciwerozyjnym rzek i cieków wodnych, jak również na modernizację systemu kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz na termomodernizację budynków będących w posiadaniu województw. Dotacje te wystąpiły we wszystkich województwach, a udział ich w dochodach ukształtował się w przedziale od 0,1% w zachodniopomorskim do 5,9% w wielkopolskim.

Województwa otrzymały również dotacje na podstawie zawartych porozumień z organami administracji rządowej. W ramach porozumień realizowano zadania związane z mecenatem państwa w dziedzinie kultury i sztuki jak organizowanie wystaw, konkursów, festiwali, zakup muzealiów i nowości wydawniczych. Województwa podpisały porozumienia z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na wsparcie realizacji zadań wynikających z pełnienia przez Wojewódzkie Urzędy Pracy roli beneficjentów końcowych w procesie realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich”. Jedynie województwo zachodniopomorskie nie otrzymało żadnych dotacji na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. W pozostałych województwach były to kwoty bardzo zróżnicowane - od 15 tys. zł w województwie wielkopolskim do 4 387 tys. zł w kujawsko-pomorskim, gdzie 95% tej kwoty przeznaczono na dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanej przez Port Lotniczy S.A. w Bydgoszczy w zakresie budowy terminala pasażerskiego. Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2002 i 2003 obrazuje **tabela 2.6.3**.

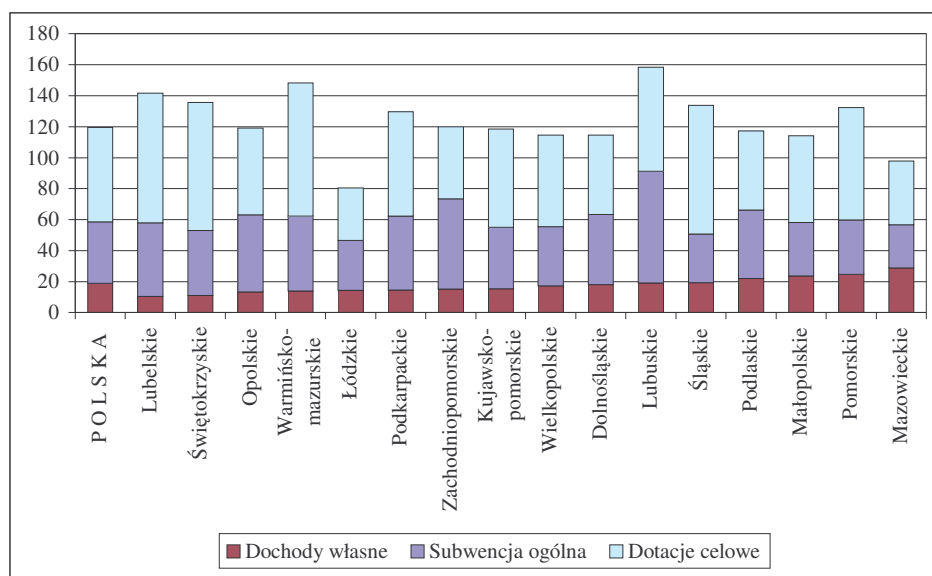
Kwoty nieprzekazanych w 2003 r. dotacji z budżetu państwa ujęto w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego⁴⁹.

Dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody ogółem uzyskane przez województwa samorządowe w 2003 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w kraju średnio 120 zł i były wyższe od wskaźnika z roku ubiegłego o 11 zł. Poziom dochodów z poszczególnych źródeł w przeliczeniu na jednego mieszkańca był znacznie zróżnicowany, co obrazuje **tabela 2.6.4**.

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 213, poz. 2083)



Od 1999 r. te same województwa osiągają skrajne wielkości omawianego wskaźnika; maksymalną lubuskie, minimalną łódzkie. W roku 2003 było to odpowiednio 158 zł i 81 zł. Spadek dochodów jednostkowych nastąpił w 2 województwach; lubuskim i mazowieckim, natomiast w pozostałych regionach nastąpił ich wzrost. Zróżnicowanie dochodów przypadających na jednego mieszkańca od początku istnienia województw wynikało z uzyskiwanych wielkości dotacji i subwencji.

Średnia kwota dochodów z **subwencji** ogólnej przypadających na jednego mieszkańca wyniosła 40 zł, najmniejsza – 28 zł w mazowieckim, a największa – 72 zł w lubuskim. Rozpiętość między skrajnymi wartościami tego wskaźnika zmniejszyła się w 2003 r. o 1 zł. Wielkość omawianego wskaźnika ukształtowała się powyżej średniej krajowej w 9 województwach. Część oświatowa subwencji ogólnej *per capita* wyniosła średnio 12 zł i była większa o 1 zł w porównaniu do roku ubiegłego. W poszczególnych województwach omawiane wielkości były zróżnicowane i wynosiły od 6 zł w świętokrzyskim do 15 zł w podkarpackim i śląskim.

Dochody z **dotacji** przypadające na 1 mieszkańca w 2003 r. wzrosły średnio o 8 zł i ukształtowały się średnio dla kraju na poziomie 61 zł. Najniższy wskaźnik osiągnęło województwo łódzkie – 34 zł, a najwyższy warmińsko-mazurskie – 86 zł. W porównaniu do 2002 r., w 15 województwach odnotowano wzrost tego wskaźnika, tylko w województwie wielkopolskim pozostał on niezmienny.

Dotacje celowe na inwestycje przypadające na jednego mieszkańca wzrosły we wszystkich województwach i ukształtowały się na średnim poziomie 31 zł. Najniższy wskaźnik uzyskano w województwie zachodniopomorskim – 8 zł, a największy w województwie śląskim – 62 zł. W 7 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniego w kraju. Omawiana wielkość jest najbardziej zróżnicowana spośród dochodów *per capita* z różnych źródeł i stanowi o możliwościach rozwojowych poszczególnych województw samorządowych.

Średnie dla kraju **dochody własne** na mieszkańca, wyniosły 19 zł i wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 2 zł. Wzrost tego wskaźnika zanotowano w 11 województwach, w 3 ukształtował się na poziomie roku ubiegłego, a w pozostałych jednostkach zmalał. Naj-

wyższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskało, podobnie jak w roku ubiegłym, województwo mazowieckie – 29 zł, natomiast najniższe - 10 zł województwo lubelskie. Udział dochodów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa przypadających na jednego mieszkańca ukształtował się na poziomie lat ubiegłych, tj. 14 zł, przy skrajnych wartościach od 8 zł w województwie podkarpackim i 26 zł w mazowieckim.

2.6.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Plan wydatków w 2003 r. województwa samorządowe zrealizowały w 93,0%, co stanowiło kwotę 4 712 741 tys. zł. Wykonanie planu wydatków przedstawia **tabela 2.6.1**. Wzrosły one w stosunku do roku ubiegłego o 372 305 tys. zł, czyli o 8,6%, a realnie o 7,8%. Wykonanie wydatków ogółem w poszczególnych województwach wahało się od 82,0% w śląskim do 99,2% w zachodniopomorskim. Podobnie jak w latach poprzednich, nie odnotowano w żadnym województwie ich przekroczenia, zarówno w kwotach zbiorczych jak i w rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

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

Rodzaje wydatków	2002	2003		% wykonania (4:3)	Dynamika wykonanych wydatków % (4:2)	Struktura wydatków 2002 r. (w %)
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)			
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	4 340 436	5 067 374	4 712 741	93,0	108,6	100,0
- majątkowe w tym:	1 261 625	1 804 299	1 570 922	87,1	124,5	33,3
- inwestycyjne	1 245 985	1 772 392	1 545 991	87,2	124,1	32,8
- bieżące z tego:	3 078 811	3 263 075	3 141 819	96,3	102,0	66,7
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	780 751	847 084	834 026	98,5	106,8	17,7
- dotacje	1 337 547	1 392 152	1 351 019	97,0	101,0	28,7
- wydatki na obsługę długu	24 341	28 354	20 040	70,7	82,3	0,4
- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	2 115	16 388	846	5,2	40,0	0,0
- pozostałe wydatki	934 057	979 097	935 888	95,6	100,2	19,9

Dynamika i struktura wydatków

Do **wydatków majątkowych** zalicza się wydatki ponoszone na inwestycje oraz zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne udzielane dla jednostek oraz wydatki kapitałowe. Ogółem wydatki te w 2003 r. wyniosły 1 570 922 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 24,5% (309 297 tys. zł), stanowiąc 33,3% wszystkich wydatków województw. Spadek wydatków majątkowych wystąpił w województwach podlaskim, lubuskim i zachodniopomorskim, gdzie wyniósł odpowiednio: 17,9%, 16,4% i 2,2%. W pozostałych 13 województwach wydatki majątkowe wzrosły, w granicach od 9,9% w małopolskim do 166% w lubelskim. Znaczący wzrost omawianych wydatków w lubelskim spowodowany był

głównie finansowaniem z dotacji usuwania skutków powodzi i realizacją dużych inwestycji jak szpital w Chełmie i Regionalne Centrum Targowo-Wystawiennicze w Lublinie. W poszczególnych regionach udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków wahał się od 13,1% w zachodniopomorskim do 50,9% w śląskim. Skrajne wartości udziału wydatków majątkowych wystąpiły w tych samych województwach co w roku ubiegłym. Rok 2003 był kolejnym okresem wzrostu udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków (o 4,2 punktu procentowego). Wzrost nakładów na finansowanie wydatków majątkowych jest zjawiskiem pozytywnym, świadczącym o prowadzeniu przez województwa polityki pro-rozwojowej.

Wydatki kapitałowe wystąpiły w 12 województwach i wyniosły w omawianym roku 24 931 tys. zł. Dotyczyły one m. in. objęcia udziałów w regionalnych funduszach poręczeń kredytowych i w spółkach kapitałowych np. Lokalne Centrum Pierwszej Sprzedaży Ryb - Aukcja Rybna w Ustce w województwie pomorskim, Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A. Porty Lotnicze Lublin S.A. W pozostałych województwach wydatki majątkowe były równe wydatkom inwestycyjnym. W porównaniu do roku ubiegłego wydatki kapitałowe wzrosły o 9 290 tys. zł.

W skład **wydatków bieżących** województw samorządowych wchodziły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane przez inne samorządy, wydatki związane z obsługą długu publicznego, z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem województw oraz podległych im jednostek. Wydatki bieżące w 2003 r. wyniosły 3 141 819 tys. zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 63 008 tys. zł, to jest o 2,0%.

W strukturze wydatków ogółem województw wydatki bieżące stanowiły średnio 66,7%. W poszczególnych województwach ich udział przyjmował skrajne wartości, tak jak w roku ubiegłym, w śląskim - 49,1% i zachodniopomorskim - 86,9%. Wydatki bieżące w województwach, od początku ich funkcjonowania, zajmowały dominującą pozycję w budżecie.

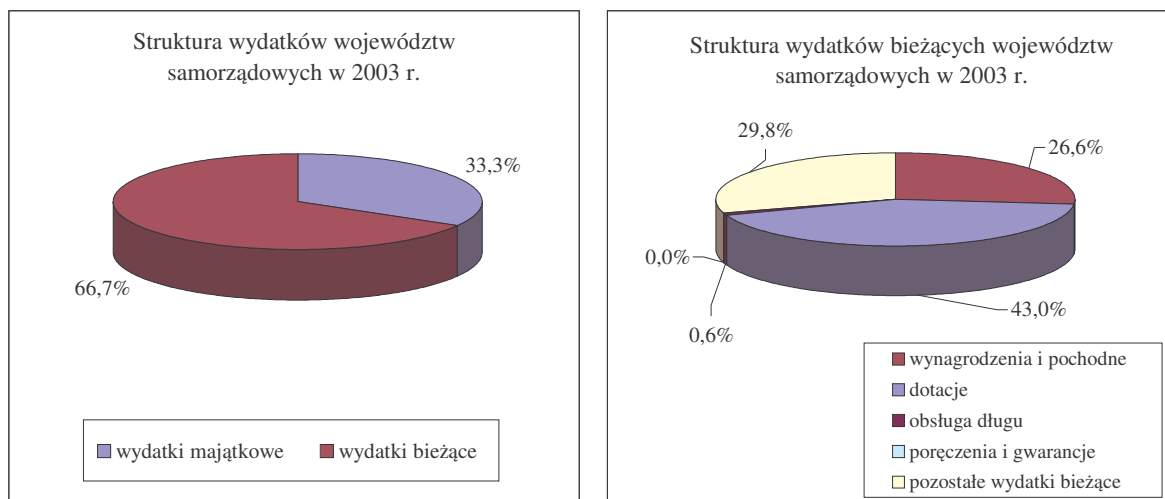
W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, największy udział miały przekazywane przez województwa dotacje - 43,0% i pozostałe wydatki - 29,8%. Dotacje przeznaczane były dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych jak i spoza niego, wykonujących m. in. zadania z zakresu przewozów pasażerskich, upowszechniania kultury, służby zdrowia i pomocy społecznej. Udział dotacji w wydatkach ogółem wahał się od 14,3% w świętokrzyskim do 35,5% w łódzkim. Pozostałe wydatki stanowiły w strukturze wydatków ogółem poszczególnych województw od 11,0% w śląskim do 32,8% w świętokrzyskim.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły w strukturze wydatków województw średnio 17,7% i zmalały o 0,3 punktu procentowego w porównaniu do 2002 r. W poszczególnych jednostkach udział ten zawierał się w granicach od 12,6% w świętokrzyskim do 23,0% w podlaskim i zachodniopomorskim.

Wydatki na obsługę długu (zapłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek) stanowiły średnio w kraju 0,4% wszystkich wydatków i zmalały w porównaniu do roku ubiegłego o 0,2 punktu procentowego. W województwie podlaskim i wielkopolskim wydatki tego rodzaju nie wystąpiły w ogóle. W strukturze wydatki te nie zostały wykazane, ze względu na niskie kwoty, również w województwie lubuskim i zachodniopomorskim.

W pozostałych regionach ukształtowały się na poziomie od 0,1% w mazowieckim do 1,3% w małopolskim.

Wydatki na poręczenia i gwarancje wystąpiły tylko w województwie dolnośląskim i małopolskim, stanowiły one odpowiednio 0,2% i 0,1% ponoszonych wydatków. Udzielone poręczenie dotyczyło kredytu bankowego zaciągniętego przez Specjalistyczny Szpital im. L. Rydygiera we Wrocławiu oraz spłaty poręczenia za spółkę Rejon Robót Drogowo-Mostowych w Wieliczce.



Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe obrazuje zestawienie struktury wydatków ogółem w latach 2002 i 2003 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej.

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem w %	
	2002	2003
Wydatki ogółem, w tym:	100,0	100,0
Dz. 010 - Rolnictwo i łowiectwo	10,7	12,5
Dz. 600 - Transport i łączność	39,1	37,1
Dz. 801 - Oświata i wychowanie	11,1	10,3
Dz. 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza		
Dz. 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	14,5	14,1
Dz. 851 - Ochrona zdrowia	10,9	10,6
Dz. 750 - Administracja publiczna	6,5	6,6
Pozostałe działy	7,2	8,8

W 2003 r. największe wydatki – 37,1% ogólnej kwoty, województwa poniosły na transport i łączność. Ich wielkość, w porównaniu do 2002 r., uległa zwiększeniu o 3,2% (53 668 tys. zł). Ze środków zaplanowanych w tym dziale finansowano letnie i zimowe utrzymanie dróg, organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Województwa przeznaczały również znaczne środki na

budowę, modernizację i przebudowę dróg, skrzyżowań, mostów i obiektów kubaturowych, a także na zakup kolejowych pojazdów szynowych oraz niezbędnego sprzętu. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem mieścił się w przedziale od 26,4% w łódzkim do 54,3% w lubuskim. Na inwestycje przeznaczono 42,3% wydatków poniesionych w tym dziale.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego były drugą co do wielkości grupą i stanowiły średnio 14,1% ogółu wydatków. Przeznaczone były na: prowadzenie działalności statutowej samorządowych instytucji kultury, działalność objętą mecenatem państwa w ramach pozyskanych dotacji z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz finansowanie przejętych inwestycji centralnych w ramach kontraktów wojewódzkich. W poszczególnych województwach wyniosły one od 8,9% (świętokrzyskie) do 29,8% (łódzkie) ogółu wydatków. Wydatki inwestycyjne to 6,3% ogółu wydatków w tym dziale. Najwięcej na inwestycje w omawianym dziale (52,0%) przeznaczono w województwie łódzkim, finansując między innymi na budowę i rozbudowę Filharmonii im. A. Rubinsteina w Łodzi.

Wydatki poniesione w dziale Rolnictwo i łowiectwo stanowiły 12,5% wszystkich wydatków. Inwestycje w tym dziale pochłonęły 25,2% środków. W ramach wydatków finansowano budowę i utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych, a także regulację cieków wodnych, remonty zbiorników wodnych, stacji pomp odwadniających i nawadniających, odbudowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych. Wydatki w komentowanym dziale stanowiły w strukturze od 5,5% w województwie śląskim do 21,5% w podkarpackim.

Na ochronę zdrowia przeznaczono średnio 10,6% wydatków ogółem, najmniej w podkarpackim - 4,3%, a najwięcej w świętokrzyskim – 23,0%. Większość środków w tym dziale wyasygnowano na refundowanie wynagrodzeń osobom odbywającym staże i specjalizacje medyczne w placówkach służby zdrowia, a także na inwestycje. W ramach wydatków inwestycyjnych, stanowiących w strukturze działu 15,8%, województwa kontynuowały budowy przejętych szpitali oraz ich wyposażenie w sprzęt medyczny. Realizowane były również programy restrukturyzacyjne służby zdrowia oraz tworzono zintegrowany system ratownictwa medycznego.

Wydatki na oświatę stanowiły średnio 10,3% wydatków województw, ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 4,8% w świętokrzyskim do 13,5% w łódzkim. Istotną pozycję w tych wydatkach stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla nauczycieli. Wydatki te przeznaczone również były na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli, którzy otrzymali stopnie awansu zawodowego wynikające z Karty Nauczyciela.

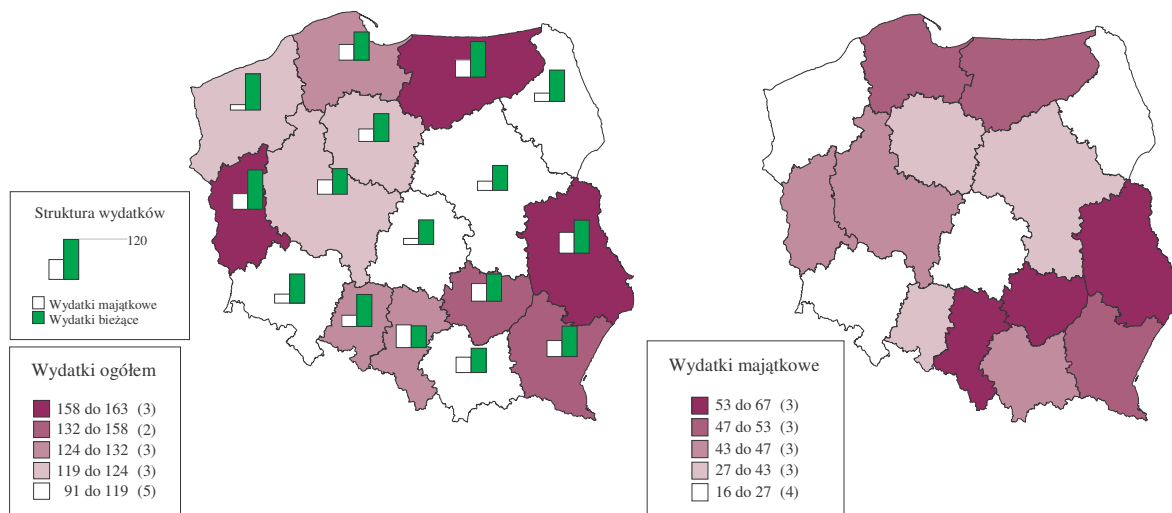
Wydatki na administrację publiczną stanowiły średnio 6,6% ogółu wydatków województw. W poszczególnych regionach stanowiły one od 4,1% (w śląskim) do 12,0% (w podlaskim) ogółu wydatków. Środki te przeznaczono na bieżące funkcjonowanie administracji samorządowej oraz inne cele, które ze względu na ich charakter zaliczyć można do wydatków administracyjnych.

Wydatki w niewymienionych działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 8,8% ogółu wydatków budżetów województw. W poszczególnych działach były to znikome kwoty, których udział w strukturze wydatków wynosił od 0,1% w dziale Rybołówstwo i rybactwo do 1,7% w dziale Przetwórstwo przemysłowe.

Wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

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

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)



Średni poziom wydatków na jednego mieszkańca kraju w 2003 r. wyniósł 123 zł i wzrósł w stosunku do roku ubiegłego o 11 zł, osiągając poziom roku 2001. W 9 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniego dla kraju. Najniższe wydatki na jednego mieszkańca, podobnie jak w latach poprzednich, wystąpiły w województwie łódzkim - 91 zł, natomiast największe w lubuskim - 163 zł. W stosunku do roku ubiegłego wskaźnik ten wzrósł w 14 województwach, natomiast w lubuskim i podlaskim zmalał.

Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio dla kraju 41 zł i były wyższe o 8 zł w stosunku do 2002 r. W 9 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej wielkości średniej dla kraju. Wydatki inwestycyjne *per capita* były niższe o 1 zł od wydatków majątkowych. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwach śląskim (67 zł) i lubelskim (61 zł) zdecydowanie dominują nad wielkościami tego wskaźnika osiągniętymi w innych regionach. Wydatki majątkowe w województwie zachodniopomorskim (16 zł) i łódzkim (18 zł) to zaledwie około 24,0% maksymalnego wskaźnika. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił wzrost wartości omawianego wskaźnika w 13 województwach, w zachodniopomorskim ukształtował się na poziomie 2002 r., natomiast w 2 regionach (lubuskim, podlaskim) zmalał.

Wydatki bieżące *per capita* wyniosły średnio 82 zł i wzrosły o 2 zł w stosunku do roku ubiegłego. Najwyższy wskaźnik wydatków bieżących na jednego mieszkańca przypadł, podobnie jak w roku ubiegłym, województwu lubuskiemu - 117 zł, a najniższy województwu śląskiemu - 65 zł. W 10 województwach samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się powyżej średniego wskaźnika.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły średnio 22 zł na mieszkańca i wzrosły o 2 zł w porównaniu do roku 2002. Największą wartość osiągnęły w województwie

lubuskim - 30 zł, i najmniejszą w świętokrzyskim - 17 zł. W 7 województwach wynagrodzenia z pochodnymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca były większe od średniej krajowej.

Wydatki na dotacje ukształtowały się na poziomie roku ubiegłego i średnio wyniosły 35 zł na mieszkańca w kraju.

2.6.3. Wyniki budżetów oraz należności i zobowiązania

Wyniki budżetów

Podobnie jak w roku poprzednim, województwa zamknęły omawiany rok budżetowy ujemnym wynikiem finansowym w kwocie 146 991 tys. zł, który stanowił 3,2% ogółu wykonanych dochodów (5,2% dochodów województw z deficytem budżetowym). W porównaniu do 2002 r. ogólna kwota deficytu była wyższa o 20,3% (24 825 tys. zł). Deficyt, który podobnie jak w roku ubiegłym, wystąpił w 12 województwach samorządowych wyniósł 163 284 tys. zł. Nadwyżkę budżetową w łącznej wysokości 16 292 tys. zł uzyskały jedynie 4 województwa. Deficyt budżetowy znalazł pokrycie w zaciągniętych kredytach i pożyczkach, nadwyżkach budżetowych oraz wolnych środkach pochodzących z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Przy uchwalaniu budżetów 15 województw zaplanowało deficyt budżetowy w łącznej wysokości 242 726 tys. zł, natomiast województwo dolnośląskie jako jedyne zaplanowało nadwyżkę w kwocie 1 374 tys. zł. Realizacja dochodów i wydatków w 2003 r. spowodowała osiągnięcie niższego o 39,1% (94 361 tys. zł) od planowanego deficytu budżetowego województw.

Przychody i rozchody

Województwa planowały w 2003 r. przychody w kwocie 329 805 tys. zł, i wykonały je w 99,1%. Przychody w głównej mierze pochodziły z kredytów i pożyczek – 269 972 tys. zł, których kwota wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 109% (140 629 tys. zł), stanowiąc w strukturze przychodów 82,6%. W 2003 r. żadne województwo nie wyemitowało nowych papierów wartościowych na pokrycie deficytu budżetowego.

Nadwyżka budżetowa oraz wolne środki⁵⁰, stanowiące w strukturze przychodów 16,6%, wyniosły na koniec analizowanego roku 54 064 tys. zł, i w stosunku do roku ubiegłego zmalały o 10,5% (6 352 tys. zł).

Spłaty pożyczek udzielonych przez województwa zmalały w analizowanym roku o 32,5% i zamknęły się kwotą 2 889 tys. zł, stanowiąc w strukturze przychodów 0,9%. W 2003 r. województwa samorządowe w ramach rozchodów dokonały spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 59 106 tys. zł, które w strukturze rozchodów osiągnęły poziom 73,5%. Kwota spłat wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 29,2% (13 367 tys. zł).

Województwa samorządowe udzieliły pożyczek na ogólną sumę 21 303 tys. zł, co oznaczało ich wzrost o 28,1% w stosunku do roku ubiegłego. Udział pożyczek w strukturze rozchodów wyniósł 26,5%. Pożyczki, podobnie jak w roku ubiegłym, udzielane były głównie

⁵⁰ Wolne środki- nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek lat ubiegłych – art. 112 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia, dla których województwa samorządowe były organem założycielskim

Należności i zobowiązania

Na koniec 2003 r. **należności** województw wyniosły 77 453 tys. zł, z czego z tytułu udzielonych pożyczek – 25 273 tys. zł. Należności wymagalne w kwocie 52 168 tys. zł stanowiły 67,4% ogółu należności. Należności województw w relacji do zobowiązań stanowiły 12,1%.

Województwa posiadały na koniec 2003 r. **zobowiązania** w łącznej kwocie 642 518 tys. zł. Stanowiły one 14,1% zrealizowanych dochodów i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 3,8 punktu procentowego. Wielkość zadłużenia poszczególnych województw w stosunku do dochodów wahała się od 4,3% w zachodniopomorskim do 36,5% w łódzkim. W ogólnej kwocie zadłużenia, zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, które były najważniejszym źródłem finansowania deficytu budżetowego stanowiły 97,0%. Zobowiązania z tytułu wyemitowania papierów wartościowych, na łączną kwotę 124 700 tys. zł, posiadały 4 województwa lubelskie, małopolskie, podlaskie i wielkopolskie. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zamknęły się kwotą 498 740 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 74,5% (212 884 tys. zł). Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2003 r. obrazuje **tabela 2.6.7.**

Zobowiązania wymagalne wystąpiły we wszystkich województwach na łączną kwotę 19 072 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego zobowiązania te zmalały o 17,2% (3 954 tys. zł). W województwach dolnośląskim, opolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim wielkość zobowiązań wymagalnych była minimalna w stosunku do wykonanych dochodów. Najwięcej zobowiązań wymagalnych - 3,8% w relacji do dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, posiadało województwo lubuskie. Zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług wyniosły 13 477 tys. zł i stanowiły 70,7% zobowiązań wymagalnych.

Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji województw na koniec omawianego okresu wyniosła 61 438 tys. zł. Wszystkie poręczenia i gwarancje dotyczyły jednostek samorządowych. Województwo dolnośląskie i małopolskie spłaciły za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji kwotę 846 tys. zł.

2.6.4. Podsumowanie

- 1. Dochody województw w 2003 r. wyniosły ogółem 4 565 750 tys. zł i stanowiły 94,6% planu po zmianach. W 2003 r. nastąpił realny wzrost dochodów ogółem o 7,4%. Realizacja dochodów ogółem województw, w porównaniu do roku ubiegłego, wykazała spadek udziału transferów środków z budżetu państwa do województw o 0,2 punktu procentowego. Subwencje i dotacje stanowiły 84,1% dochodów województw samorządowych. Udział dochodów własnych wzrósł z 15,7% w 2002 r. do 15,9% w 2003 r. Głównym źródłem dochodów własnych były udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa.*

2. *Wydatki ogółem województwa wykonały w kwocie 4 712 741 tys. zł, co stanowiło 93,0% planu po zmianach. Realny wzrost wydatków ogółem wyniósł 7,8%. Nadal w strukturze wydatków dominują wydatki bieżące - 66,7%. Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost o 4,2 punktu procentowego udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków.*
3. *Najwięcej środków przeznaczono w województwach na zadania związane z transportem i łącznością - 37,1% ogółu wydatków, na kulturę i sztukę - 14,1%, rolnictwo i łowiectwo - 12,5%.*
4. *Najwyższe dochody i wydatki na jednego mieszkańca, tak jak w latach poprzednich, uzyskało województwo lubuskie - odpowiednio 158 zł i 163 zł, najniższe województwo łódzkie - odpowiednio 81 zł i 91 zł. W przypadku wydatków inwestycyjnych per capita wartości skrajne odnotowano w województwie śląskim - 67 zł i zachodniopomorskim - 16 zł. Utrwalone zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych na jednego mieszkańca świadczy o nierównych możliwościach rozwoju poszczególnych regionów. Do najczęściej inwestujących należą województwa śląskie i lubuskie, do najmniej inwestujących - województwa zachodniopomorskie i łódzkie.*
5. *Nadwyżkę budżetową w ogólnej kwocie 16 292 tys. zł wypracowały 4 województwa. Budżety pozostałych województw zamknęły się deficytem w kwocie 163 284 tys. zł, który osiągnął 5,2% wykonanych przez nie dochodów. Deficyt budżetowy pokrywano przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek (82,6%), nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych (6,4%) oraz wolnych środków (10,2%).*
6. *Zobowiązania województw na koniec roku 2003 wyniosły 642 518 tys. zł, co stanowiło 14,1% zrealizowanych dochodów. Łączna kwota zobowiązań wymagalnych wszystkich województw wyniosła 19 072 tys. zł, to jest 0,4% dochodów ogółem i zmalała w porównaniu do roku ubiegłego o 17% (3 954 tys. zł). Zobowiązania niewymagalne w kwocie 623 440 tys. zł dotyczyły głównie zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Zadłużenie województw z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wzrosło o 74,5% i osiągnęło kwotę 498 740 tys. zł (10,9% dochodów), a z tytułu emisji papierów wartościowych wyniosło na koniec roku 124 700 tys. zł (2,7% dochodów).*

Rysunek 2.6.1. Dochody i wydatki województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. (w zł)

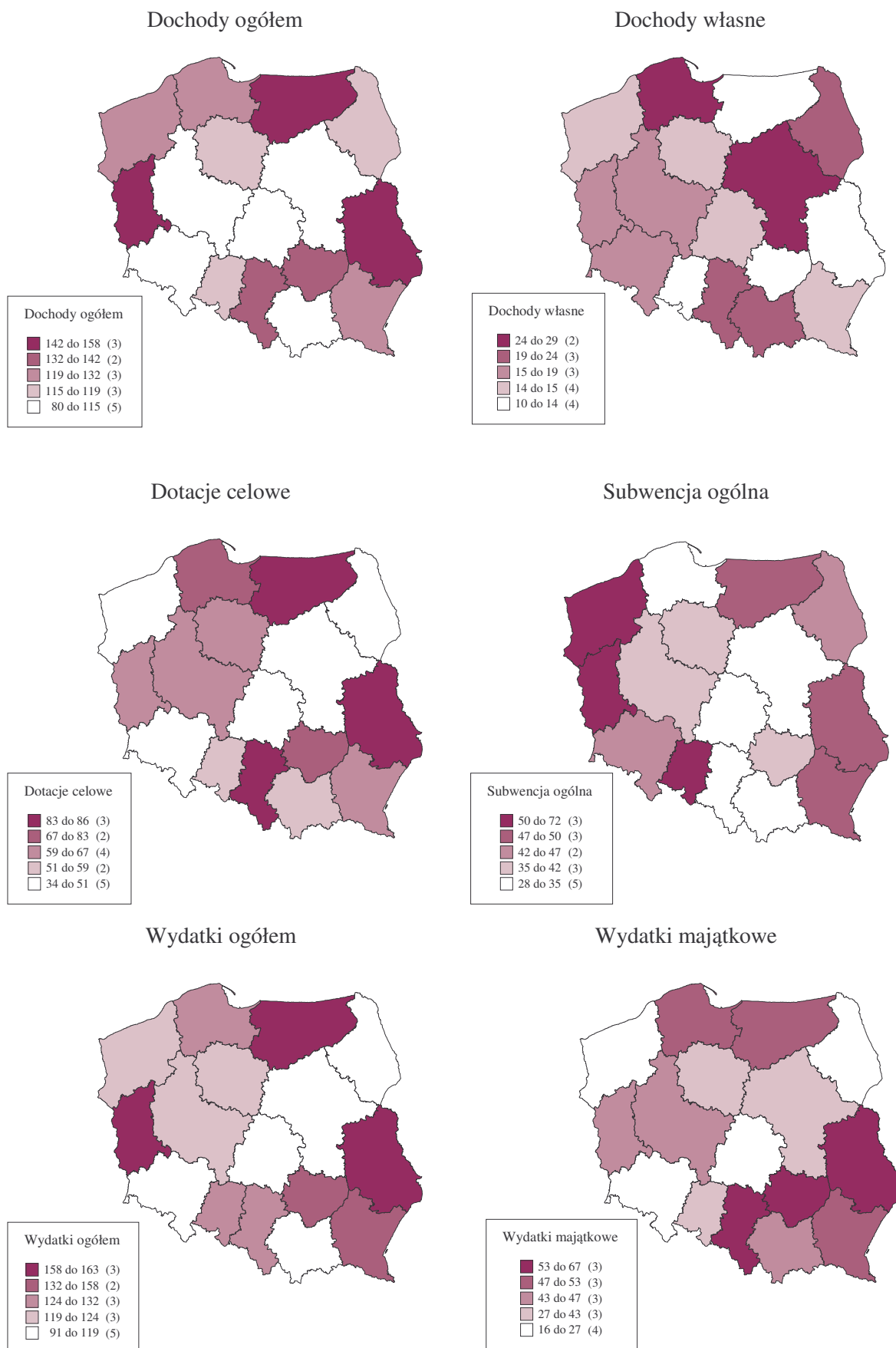


Tabela 2.6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Stosunek nadwyżki do dochodów %	Stosunek deficytu do dochodów %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	4 826 022	4 565 750	94,6	5 067 374	4 712 741	93,0	-241 352	-146 991	1,1	5,2
2	Dolnośląskie	346 017	332 601	96,1	344 643	330 114	95,8	1 374	2 486	0,7	
3	Kujawsko-pomorskie	250 772	245 080	97,7	256 623	248 833	97,0	-5 851	-3 753		1,5
4	Lubelskie	332 977	310 856	93,4	381 642	348 525	91,3	-48 665	-37 668		12,1
5	Lubuskie	160 592	159 668	99,4	169 066	164 387	97,2	-8 473	-4 720		3,0
6	Łódzkie	218 530	209 487	95,9	251 953	238 002	94,5	-33 423	-28 515		13,6
7	Małopolskie	405 069	370 724	91,5	422 049	382 773	90,7	-16 981	-12 049		3,3
8	Mazowieckie	507 314	502 039	99,0	539 588	517 195	95,8	-32 275	-15 156		3,0
9	Opolskie	126 806	126 097	99,4	138 991	135 993	97,8	-12 185	-9 896		7,8
10	Podkarpackie	283 535	271 843	95,9	300 177	285 723	95,2	-16 642	-13 880		5,1
11	Podlaskie	151 260	141 399	93,5	156 625	143 632	91,7	-5 365	-2 233		1,6
12	Pomorskie	299 308	289 393	96,7	301 541	284 042	94,2	-2 233	5 351	1,8	
13	Śląskie	751 747	631 210	84,0	762 741	625 577	82,0	-10 994	5 634	0,9	
14	Świętokrzyskie	185 027	175 424	94,8	186 240	172 603	92,7	-1 213	2 821	1,6	
15	Warmińsko-mazurskie	217 940	211 624	97,1	235 580	225 102	95,6	-17 640	-13 478		6,4
16	Wielkopolskie	385 945	384 868	99,7	407 788	399 884	98,1	-21 843	-15 016		3,9
17	Zachodniopomorskie	203 183	203 437	100,1	212 126	210 357	99,2	-8 943	-6 920		3,4

Tabela 2.6.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych (2002 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie*					nominalnie	realnie*			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA	108,2	107,4	109,7	101,2	100,0	113,8	108,6	107,8	102,0	124,5	124,1
2	Dolnośląskie	103,9	103,1	88,2	102,8	102,9	111,8	103,1	102,3	100,8	111,4	112,4
3	Kujawsko-pomorskie	103,2	102,4	99,3	100,3	99,1	107,0	102,0	101,2	94,4	123,8	126,3
4	Lubelskie	130,1	129,3	107,0	104,7	99,8	162,6	142,6	141,8	110,5	266,0	265,9
5	Lubuskie	94,0	93,2	68,8	101,0	94,7	104,2	95,5	94,7	101,2	83,6	85,1
6	Łódzkie	102,9	102,1	106,5	104,7	102,0	102,3	106,6	105,8	105,7	110,2	110,1
7	Małopolskie	114,4	113,6	150,3	95,2	100,6	112,4	104,8	104,0	101,9	109,9	113,5
8	Mazowieckie	99,9	99,1	100,9	101,1	93,8	103,9	104,6	103,8	102,6	110,6	109,8
9	Opolskie	114,4	113,6	108,2	102,0	102,3	129,8	120,7	119,9	108,8	175,1	179,5
10	Podkarpackie	115,4	114,6	140,0	102,1	100,7	123,4	118,0	117,2	101,5	171,3	171,2
11	Podlaskie	117,9	117,1	181,4	103,3	99,0	119,7	97,8	97,0	103,1	82,1	82,1
12	Pomorskie	116,6	115,8	124,6	103,7	99,4	124,3	113,7	112,9	100,4	148,8	129,1
13	Śląskie	106,1	105,3	108,8	99,9	103,7	106,4	103,4	102,6	97,2	110,1	109,9
14	Świętokrzyskie	108,3	107,5	107,8	107,3	99,8	113,3	106,5	105,7	94,1	133,0	133,3
15	Warmińsko-mazurskie	124,4	123,6	102,4	98,1	103,8	145,9	133,7	132,9	115,8	195,7	193,9
16	Wielkopolskie	101,5	100,7	110,1	100,0	101,4	99,2	102,7	101,9	97,9	112,5	111,5
17	Zachodniopomorskie	101,0	100,2	111,9	102,9	98,2	101,2	104,8	104,0	106,0	97,8	101,7

* wskaźnik inflacji 0,8%

Tabela 2.6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2002 i 2003 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	15,7	15,9	48,5	51,0	35,8	33,1	29,1	33,3	28,7	32,8	70,9	66,7	18,0	17,7
2	Dolnośląskie	18,6	15,8	41,6	44,7	39,8	39,5	22,2	23,9	21,8	23,8	77,8	76,1	18,4	18,3
3	Kujawsko-pomorskie	13,6	13,1	51,6	53,5	34,8	33,4	25,8	31,3	24,5	30,3	74,2	68,7	18,2	17,6
4	Lubelskie	9,0	7,4	47,3	59,1	43,7	33,5	20,6	38,5	20,6	38,5	79,4	61,5	21,9	16,7
5	Lubuskie	16,6	12,1	38,2	42,4	45,2	45,5	32,5	28,5	31,4	27,9	67,5	71,5	16,8	18,3
6	Łódzkie	17,3	17,9	42,4	42,2	40,3	39,9	19,2	19,9	19,2	19,9	80,8	80,1	22,8	22,2
7	Małopolskie	15,8	20,8	50,0	49,1	34,2	30,1	36,7	38,5	35,4	38,4	63,3	61,5	14,7	15,2
8	Mazowieckie	29,3	29,5	40,4	42,0	30,3	28,5	25,6	27,1	25,6	26,9	74,4	72,9	19,9	20,5
9	Opolskie	11,9	11,3	41,4	47,0	46,7	41,7	17,9	26,0	17,5	26,0	82,1	74,0	22,8	21,0
10	Podkarpackie	9,4	11,4	48,5	51,9	42,1	36,7	23,7	34,3	23,7	34,3	76,3	65,7	21,5	19,8
11	Podlaskie	12,2	18,8	42,7	43,4	45,0	37,8	25,2	21,1	25,2	21,1	74,8	78,9	21,6	23,0
12	Pomorskie	17,5	18,7	51,4	54,8	31,2	26,6	27,4	35,9	27,4	31,1	72,6	64,1	15,0	14,1
13	Śląskie	14,1	14,5	61,8	62,0	24,1	23,6	47,8	50,9	47,8	50,8	52,2	49,1	13,9	14,6
14	Świętokrzyskie	8,2	8,2	58,3	61,0	33,5	30,9	31,7	39,7	31,7	39,7	68,3	60,3	13,6	12,6
15	Warmińsko-mazurskie	11,4	9,4	49,4	57,9	39,2	32,7	22,5	32,9	22,5	32,5	77,5	67,1	20,7	18,0
16	Wielkopolskie	13,9	15,0	52,7	51,6	33,4	33,4	32,9	36,0	32,1	34,9	67,1	64,0	15,3	16,0
17	Zachodniopomorskie	11,5	12,8	38,6	38,7	49,9	48,5	14,0	13,1	13,5	13,1	86,0	86,9	22,5	22,9

Tabela 2.6.4. Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.				ogółem		w tym na inwestycje	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	POLSKA	109	120	17	19	14	14	39	40	53	61	24	31
2	Dolnośląskie	108	115	20	18	13	14	43	45	45	51	13	18
3	Kujawsko-pomorskie	113	118	15	15	11	12	39	40	58	63	24	29
4	Lubelskie	107	142	10	10	8	9	47	48	51	84	17	46
5	Lubuskie	166	158	27	19	11	11	75	72	63	67	16	20
6	Łódzkie	77	81	13	14	12	13	31	32	33	34	10	12
7	Małopolskie	100	114	16	24	13	12	34	34	50	56	27	32
8	Mazowieckie	99	98	29	29	26	26	30	28	40	41	16	18
9	Opolskie	102	119	12	13	10	11	48	50	42	56	11	22
10	Podkarpackie	111	130	10	15	8	8	47	48	54	67	20	30
11	Podlaskie	98	117	12	22	9	9	44	44	42	51	5	13
12	Pomorskie	113	132	20	25	14	15	35	35	58	72	23	39
13	Śląskie	123	134	17	19	16	16	30	32	76	83	55	62
14	Świętokrzyskie	123	136	10	11	8	9	41	42	72	83	36	44
15	Warmińsko-mazurskie	116	148	13	14	10	10	45	48	57	86	17	39
16	Wielkopolskie	113	115	16	17	14	14	38	38	59	59	33	34
17	Zachodniopomorskie	116	120	13	15	11	12	58	58	45	46	7	8

Tabela 2.6.5. Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	POLSKA	112	123	33	41	32	40	80	82	20	22	35	35
2	Dolnośląskie	108	114	24	27	24	27	84	87	20	21	36	40
3	Kujawsko-pomorskie	116	120	30	38	28	36	86	83	21	21	39	38
4	Lubelskie	110	159	23	61	23	61	87	98	24	27	34	37
5	Lubuskie	168	163	55	46	53	46	113	117	28	30	46	47
6	Łódzkie	85	91	16	18	16	18	69	73	19	20	29	33
7	Małopolskie	113	118	41	45	40	45	71	72	17	18	30	30
8	Mazowieckie	97	101	25	27	25	27	72	73	19	21	33	33
9	Opolskie	104	129	19	33	18	33	86	95	24	27	23	26
10	Podkarpackie	114	136	27	47	27	47	87	89	24	27	37	37
11	Podlaskie	120	119	30	25	30	25	90	94	26	27	37	40
12	Pomorskie	113	130	31	47	31	40	82	83	17	18	37	36
13	Śląskie	125	132	60	67	60	67	65	65	17	19	33	31
14	Świętokrzyskie	123	133	39	53	39	53	84	81	17	17	19	19
15	Warmińsko-mazurskie	115	158	26	52	26	51	89	106	24	28	40	46
16	Wielkopolskie	116	119	38	43	37	42	78	76	18	19	43	42
17	Zachodniopomorskie	116	124	16	16	16	16	100	108	26	28	38	39

Tabela 2.6.6. Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2003 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w doch. b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	POLSKA	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	96	95	98	114	84	57	92	66	105
3	Kujawsko-pomorskie	99	82	82	100	104	93	97	92	100
4	Lubelskie	119	55	62	120	137	149	129	149	119
5	Lubuskie	133	101	79	182	110	63	132	113	142
6	Łódzkie	67	76	89	81	56	38	74	44	89
7	Małopolskie	95	125	84	87	92	105	96	110	88
8	Mazowieckie	82	152	183	70	67	59	82	66	89
9	Opolskie	100	71	76	126	92	72	104	81	116
10	Podkarpackie	108	78	58	120	110	97	110	114	109
11	Podlaskie	98	116	64	112	83	41	97	61	114
12	Pomorskie	111	130	105	89	119	125	105	113	101
13	Śląskie	112	102	115	80	136	201	107	164	79
14	Świętokrzyskie	113	58	65	106	136	142	108	129	98
15	Warmińsko-mazurskie	124	73	69	123	141	127	128	126	129
16	Wielkopolskie	96	91	97	97	97	110	97	104	93
17	Zachodniopomorskie	100	81	84	147	76	25	100	39	131

Tabela 2.6.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2003 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów %	razem		w tym z tytułu dostaw	
						kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %			kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	642 518	14,1	124 700	2,7	498 740	10,9	466 623	10,2	7	0,0	19 072	0,4	13 477	0,3
2	Dolnośląskie	26 058	7,8	0	0,0	26 057	7,8	12 455	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	43 312	17,7	0	0,0	41 716	17,0	41 716	17,0	0	0,0	1 596	0,7	1 453	0,6
4	Lubelskie	78 911	25,4	22 400	7,2	56 051	18,0	56 051	18,0	7	0,0	453	0,1	219	0,1
5	Lubuskie	12 554	7,9	0	0,0	6 500	4,1	6 500	4,1	0	0,0	6 054	3,8	4 299	2,7
6	Łódzkie	76 449	36,5	0	0,0	74 980	35,8	74 980	35,8	0	0,0	1 469	0,7	1 467	0,7
7	Małopolskie	93 449	25,2	28 300	7,6	64 159	17,3	64 159	17,3	0	0,0	989	0,3	606	0,2
8	Mazowieckie	27 704	5,5	0	0,0	25 000	5,0	20 000	4,0	0	0,0	2 704	0,5	1 451	0,3
9	Opolskie	16 272	12,9	0	0,0	16 271	12,9	16 271	12,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Podkarpackie	27 360	10,1	0	0,0	27 300	10,0	27 300	10,0	0	0,0	60	0,0	60	0,0
11	Podlaskie	38 981	27,6	20 000	14,1	16 977	12,0	10 285	7,3	0	0,0	2 004	1,4	731	0,5
12	Pomorskie	31 688	10,9	0	0,0	31 441	10,9	24 618	8,5	0	0,0	247	0,1	73	0,0
13	Śląskie	29 033	4,6	0	0,0	28 852	4,6	28 852	4,6	0	0,0	181	0,0	61	0,0
14	Świętokrzyskie	14 701	8,4	0	0,0	14 700	8,4	14 700	8,4	0	0,0	1	0,0	1	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	36 710	17,3	0	0,0	34 775	16,4	34 775	16,4	0	0,0	1 935	0,9	1 935	0,9
16	Wielkopolskie	80 579	20,9	54 000	14,0	25 860	6,7	25 860	6,7	0	0,0	719	0,2	715	0,2
17	Zachodniopomorskie	8 758	4,3	0	0,0	8 100	4,0	8 100	4,0	0	0,0	658	0,3	403	0,2

3. Związki międzygminne i związki powiatów

3.1. Związki międzygminne

3.1.1. Informacje ogólne

Równocześnie z powołaniem podstawowego stopnia samorządu terytorialnego - gminy - ustawodawca przewidział możliwość wspólnego wykonywania zadań publicznych przez te jednostki w formie związków międzygminnych. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w rozdziale 7 regulują zagadnienia związane z funkcjonowaniem tych związków. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z realizacją zadań, przekazywane są związkowi, który wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek międzygminny posiada osobowość prawną, a rozpoczyna swą działalność po przeprowadzeniu postępowania w sprawie rejestracji i ogłoszenia statutu związku. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Pierwszy związek międzygminny, pod nazwą Związek Komunalny ds. Gazyfikacji w Stryżawie (województwo małopolskie), został zarejestrowany w październiku 1990 r., a jego celem statutowym była gazyfikacja gmin - założycieli związku. Do końca 2003 r. utworzonych zostało 258 związków międzygminnych. Na przestrzeni 13 lat zaprzestało swojej działalności i wyrejestrowało się 29 z nich, co oznacza, że na **dzień 31 grudnia 2003 r.** w rejestrze figurowało **229** związków, z czego **164** prowadziły działalność statutową i złożyły sprawozdania ze swej działalności.

W zakresie spraw budżetowych związki międzygminne są zobowiązane do opracowania projektu budżetu, uchwalenia budżetu oraz do sporządzania sprawozdawczości budżetowej. Związki międzygminne prowadzą gospodarkę finansową na zasadach i w oparciu o te same przepisy prawa jak inne jednostki samorządu terytorialnego. Związki te mogą zatem angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki nie znajdujące pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować w bankach czasowo wolne środki.

Obserwując działalność związków międzygminnych zauważyć należy, że obecnie związki nie są powoływane do realizacji jednorodnych celów, jak to miało miejsce w przeszłości, lecz podejmują coraz szerszy zakres zadań. Przykładem różnorodności zadań wykonywanych przez związki międzygminne są np. związki nowoutworzone w roku 2003, takie jak:

- „**Związek Gmin Dolnej Odry**” z siedzibą w Gryfinie (województwo zachodniopomorskie), którego członkami jest 9 gmin i ma na celu realizację zadań w zakresie: ochrony wód, ziemi, powietrza oraz krajobrazu, przygotowywania i realizacji wspólnych przedsięwzięć w zakresie budowy i eksploatacji sieci kanalizacyjnych, wodociągowych i gazowych oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych z Unii Europejskiej, innych instytucji krajowych i międzynarodowych oraz podejmowania działań w zakresie propagowania zrównoważonego rozwoju poszczególnych gmin - członków związku,
- „**Związek Miast i Gmin Źródła Rzeki Prosnicy**” (województwo opolskie), w skład którego wchodzi 5 gmin, w działalności statutowej ujęto programowanie i realizację

regionalnej polityki ekorozwoju, wspólne działanie w sferze administracyjnej, społecznej, oświatowej, kulturalnej, środków masowego przekazu oraz kontaktów z zagranicą, realizację przedsięwzięć gospodarczych zarówno krajowych jak i we współpracy z podmiotami zagranicznymi, reprezentowanie interesów gmin na forum krajowym i międzynarodowym, prowadzenie działalności wydawniczej, szkoleniowej, konsultingowej i promocyjnej dla potrzeb gmin i regionów oraz tworzenie lepszych warunków do rozwoju turystyki,

- **„Związek Międzygminny Dolina Ciemiegi”** (województwo opolskie) utworzony przez 3 gminy w celu realizacji zadań jak: budowa oczyszczalni ścieków, budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, odbiór i kontrola ścieków z gospodarki komunalnej, bilansowanie potrzeb w zakresie gospodarki wodnej i ściekowej wraz z prowadzeniem inwestycji, wykonywanie usług w zakresie podłączeń do sieci kanalizacyjnych oraz ochrona środowiska,
- **„Związek Gmin Zlewni Jeziora Drużno i Zalewu Wiślanego”** (województwo warmińsko-mazurskie), utworzony przez 6 gmin, którego głównym celem statutowym jest wybudowanie sieci kanalizacyjnej na potrzeby gmin wchodzących w skład związku, a ponadto inicjowanie i pomoc w budowie oczyszczalni ścieków, ochrona zasobów glebowych i poprawa jakości wód.

Liczba związków międzygminnych w 1993 roku i w latach 2002 i 2003

Województwo	Liczba związków w 1993 r.	Liczba związków w 2002 r.		Liczba związków w 2003 r.		Różnica (5-3)	Różnica (6-4)
	uchwalających budżet i składających sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i składających sprawozdanie	zarejestrowanych	uchwalających budżet i składających sprawozdanie		
1	2	3	4	5	6	7	8
Polska, z tego:	66	218	157	229	164	11	7
Dolnośląskie	7	15	12	14	13	-1	1
Kujawsko-pomorskie	4	12	5	13	5	1	0
Lubelskie	1	12	8	13	9	1	1
Lubuskie	1	9	5	10	6	1	1
Łódzkie	3	10	8	10	8	0	0
Małopolskie	4	27	20	26	20	-1	0
Mazowieckie	6	20	16	21	17	1	1
Opolskie	2	10	7	12	8	2	1
Podkarpackie	1	12	7	14	6	2	-1
Podlaskie	2	7	6	7	6	0	0
Pomorskie	2	9	7	10	7	1	0
Śląskie	13	16	12	16	11	0	-1
Świętokrzyskie	4	19	14	20	15	1	1
Warmińsko-mazurskie	2	12	11	14	12	2	1
Wielkopolskie	9	18	12	18	14	0	2
Zachodniopomorskie	5	10	7	11	7	1	0

Gminy coraz częściej powołują związki międzygminne także w celu wspólnej realizacji zadań własnych, na sfinansowanie których zakładają pozyskiwanie środków pomocowych. W związku z tym, w statutach związków (zwłaszcza tych nowopowstałych) ujmowane jest zadanie pozyskiwania środków finansowych na realizację tych zadań, w tym również środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

W 2003 r. działalność gospodarczą prowadziły 164 związki międzygminne, w imieniu i na rzecz 1 387 gmin - założycieli. Poniższe zestawienie przedstawia liczbę związków i gmin - członków w układzie województw.

Liczba związków międzygminnych i tworzących je gmin w 2003 r.

Województwo	Liczba związków międzygminnych	Liczba gmin tworzących związki międzygminne
Polska, z tego:	164	1 387
Dolnośląskie	13	84
Kujawsko-pomorskie	5	32
Lubelskie	9	73
Lubuskie	6	48
Łódzkie	8	89
Małopolskie	20	125
Mazowieckie	17	132
Opolskie	8	115
Podkarpackie	6	61
Podlaskie	6	52
Pomorskie	7	40
Śląskie	11	115
Świętokrzyskie	15	150
Warmińsko-mazurskie	12	102
Wielkopolskie	14	125
Zachodniopomorskie	7	44

Liczba gmin tworzących związek międzygminny była bardzo zróżnicowana: od 2 jednostek do 59 jednostek.

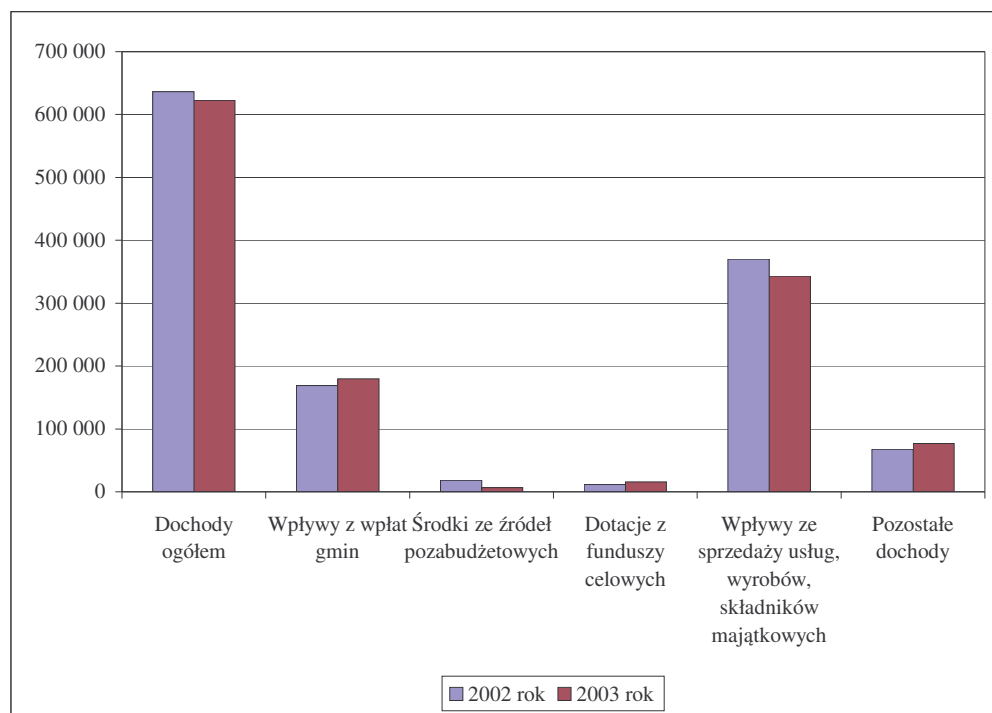
3.1.2. Dochody

Źródła dochodów związków międzygminnych zależą od charakteru zadań, dla realizacji których powołano związek. Inne źródła występują w związkach międzygminnych, które wykonują zadania usługowe, np. przewóz osób, dostarczanie wody, gazu, a inne w przypadku wykonywania zadań inwestycyjnych polegających na budowie urządzeń infrastruktury komunalnej i społecznej. Na dochody ogółem osiągnięte przez związki międzygminne w 2003 r. złożyły się następujące źródła:

- wpływy uzyskane z wpłat gmin,
- wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych,
- środki ze źródeł pozabudżetowych,
- dotacje z funduszy celowych,

- pozostałe dochody (np. dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, odsetki od lokowanych środków na rachunkach bankowych oraz dotacje otrzymywanych z budżetu państwa bądź też z jst na realizację zadań w drodze zawieranych porozumień).
- Wykres przedstawia strukturę wykonanych dochodów ogółem w latach 2002 i 2003.

Dochody związków międzygminnych w latach 2002 i 2003 r.



Związki międzygminne, w 2003 r., zrealizowały dochody ogółem w wysokości 622 365 tys. zł, co w stosunku do planu po zmianach stanowiło 93,3%. W porównaniu do roku 2002 uzyskane dochody ogółem były niższe o 14 129 tys. zł, tj. o 2,2%. Najbardziej w stosunku do roku ubiegłego, bo o 62,9% obniżyły się dochody pozyskiwane ze źródeł pozabudżetowych, natomiast o 7,4% uległy zmniejszeniu wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych. Znaczny wzrost dochodów w stosunku do 2002 r. - o 36,1% - odnotowano z tytułu dotacji pochodzących z funduszy celowych i to zarówno przeznaczonych na działalność bieżącą jak i inwestycyjną. Dochody z tytułu wpłat gmin - członków związków wzrosły o 6,6%.

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (444 520 tys. zł). Dochody związków tego województwa stanowiły 71,4% dochodów ogółem związków i w porównaniu do 2002 r. wzrosły o 0,4%. W stosunku do roku ubiegłego związki międzygminne w 9 województwach osiągnęły wyższe dochody: w kujawsko-pomorskim - o 82,1%, w lubelskim - o 24,2%, w łódzkim - o 8,2%, w małopolskim - o 4,7%, w opolskim - o 5,6%, w podkarpackim - o 275,6%, w podlaskim - o 141,1%, w świętokrzyskim - o 4,5% i w wielkopolskim - o 2,1%. Natomiast związki międzygminne w pozostałych 7 województwach osiągnęły dochody niższe niż w roku poprzednim: w dolnośląskim - o 24,1%, w lubuskim - o 42,3%, w mazowieckim - o 4,5%, w pomorskim - o 74,7%, w śląskim - o 1,7%, w warmińsko-mazurskim - o 3,0% i w zachodniopomorskim -

o 33,9%. Dane o dochodach i przychodach związków międzygminnych oraz dynamikę zmian w podziale na województwa przedstawia (tabela 3.1.).

3.1.3. Wydatki

Wszystkie związki międzygminne w 2003 r. zrealizowały wydatki w wysokości 617 860 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu po dokonanych zmianach (tabela 3.2.). Ogólna kwota wykonanych wydatków w stosunku do 2002 r. była niższa o 3,1%. Niższa realizacja wydatków w stosunku do ubiegłego roku wystąpiła zarówno w grupie wydatków bieżących (o 2,4%) jak i majątkowych (o 7,2%).

W strukturze wydatków ogółem **85,3% stanowiły wydatki bieżące**. W tej grupie wydatków 91,4% przeznaczono na pokrycie kosztów podstawowej działalności, 7,3% na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Natomiast 1% stanowiły dotacje udzielone z budżetów związków dla własnych zakładów budżetowych (4 586 tys. zł) oraz na realizację zadań zawartych w drodze porozumień (734 tys. zł). W 2003 r. przekazano dotacje 4 zakładom budżetowym, w tym w 2 przypadkach na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Niewielka część wydatków związana była z obsługą zadłużenia - 0,3%. Wykonanie w roku 2003 wydatków bieżących związków międzygminnych i ich strukturę w układzie województw przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2003 r.

Województwo	Ogółem wydatki bieżące (w tys. zł)	z tego:					Struktura %				
		wynagrodzenia i pochodne	dotacje z budżetu	wydatki na obsługę długu	wydatki z tytułu poręczeń	pozostałe wydatki	3:2	4:2	5:2	6:2	7:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Polska, z tego:	527 008	38 325	5 320	1 572	10	481 781	7,3	1,0	0,3	0,0	91,4
Dolnośląskie	12 607	5 811	685	343	0	5 768	46,1	5,4	2,7	0,0	45,8
Kujawsko-pomorskie	1 576	878	0	33	1	664	55,7	0,0	2,1	0,1	42,1
Lubelskie	1 061	153	0	1	0	907	14,4	0,0	0,1	0,0	85,5
Lubuskie	3 673	1 138	0	136	0	2 399	31,0	0,0	3,7	0,0	65,3
Łódzkie	858	202	5	0	0	651	23,5	0,6	0,0	0,0	75,9
Małopolskie	23 186	3 277	63	501	9	19 336	14,1	0,3	2,2	0,0	83,4
Mazowieckie	4 995	1 515	0	0	0	3 480	30,3	0,0	0,0	0,0	69,7
Opolskie	3 179	1 350	0	8	0	1 821	42,5	0,0	0,3	0,0	57,3
Podkarpackie	812	344	0	0	0	468	42,4	0,0	0,0	0,0	57,6
Podlaskie	481	149	12	37	0	283	31,0	2,5	7,7	0,0	58,8
Pomorskie	2 292	1 190	0	6	0	1 096	51,9	0,0	0,3	0,0	47,8
Śląskie	445 970	11 990	4 538	303	0	429 139	2,7	1,0	0,1	0,0	96,2
Świętokrzyskie	19 461	7 533	0	93	0	11 835	38,7	0,0	0,5	0,0	60,8
Warmińsko-Mazurskie	1 511	356	0	0	0	1 155	23,6	0,0	0,0	0,0	76,4
Wielkopolskie	4 528	2 004	8	108	0	2 408	44,3	0,2	2,4	0,0	53,2
Zachodniopomorskie	818	435	9	3	0	371	53,2	1,1	0,4	0,0	45,4

Wydatki majątkowe związków międzygminnych stanowiły 14,7% wydatków ogółem wszystkich związków w kraju. Związki te przeznaczyły na wydatki majątkowe w 2003 r. 90 852 tys. zł, z czego sfinansowano koszty zadań inwestycyjnych, głównie z zakresu: rolnictwa, zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i wodę, transportu i łączności oraz obiektów związanych z gospodarką komunalną i ochroną środowiska.

Przedstawiona powyżej struktura wydatków na inwestycje i wydatków bieżących dotyczyła wszystkich związków w kraju. W poszczególnych związkach międzygminnych udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach ogółem kształtował się różnie i uzależniony był przede wszystkim od rodzaju działalności związku: świadczenia usług lub realizacji konkretnego zadania inwestycyjnego, np. budowy oczyszczalni ścieków, sieci gazowych czy wodociągowych. Również, zróżnicowany był udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem związków międzygminnych w układzie województw. Najwyższy udział wydatków majątkowych wystąpił w związkach międzygminnych utworzonych przez gminy województw: kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego i wyniósł on odpowiednio: 90,0%, 94,7%, 77,7% i 74,5% ogółu wydatków. W województwie śląskim, gdzie dominują związki świadczące usługi w zakresie transportu lokalnego (przewóz osób), na inwestycje przeznaczono zaledwie 0,4% ogółu wydatków.

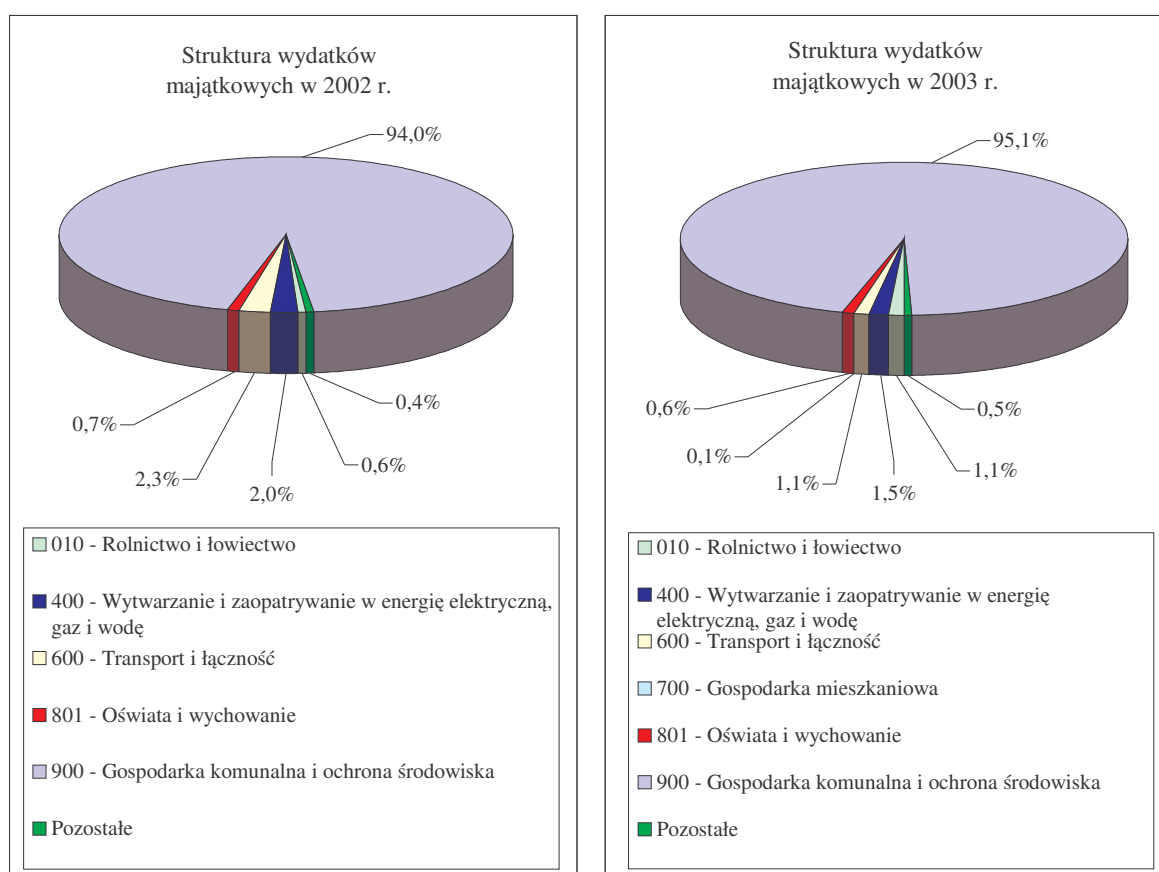
Podobnie jak w przypadku osiągniętych dochodów, wydatki związków międzygminnych województwa śląskiego były najwyższe i osiągnęły w 2003 r. poziom - 72,5% ogółu wydatków wszystkich związków w kraju. Wykonanie wydatków w układzie działowym według województw przedstawia poniższe zestawienie.

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2003 r.

Województwo	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:								
		Dział 010 Rolnictwo i łowiectwo	Dział 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	Dział 600 Transport i łączność	Dział 630 Turystyka	Dział 700 Gospodarka mieszkaniowa	Dział 750 Administracja publiczna	Dział 801 Oświata i wychowanie	Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Pozostałe
Polska, z tego:	617 860	5 650	22 541	448 478	548	127	26 933	694	109 623	3 266
Dolnośląskie	23 620	0	667	7 464	12	77	2 428	694	11 483	795
Kujawsko-pomorskie	15 726	0	0	0	0	0	344	0	14 350	1 032
Lubelskie	3 855	0	0	0	0	0	46	0	3 808	1
Lubuskie	9 812	0	57	144	59	0	54	0	9 303	195
Łódzkie	891	0	0	0	0	0	372	0	519	0
Małopolskie	50 271	0	245	16 974	0	50	4 289	0	28 187	526
Mazowieckie	5 304	460	2 615	0	0	0	177	0	2 001	51
Opolskie	3 755	1 401	1 747	0	92	0	486	0	21	8
Podkarpackie	15 450	0	0	0	56	0	135	0	15 203	56
Podlaskie	1 887	72	0	0	0	0	11	0	1 767	37
Pomorskie	3 185	0	0	0	88	0	0	0	3 097	0
Śląskie	447 818	2	52	423 896	0	0	15 791	0	7 774	303
Świętokrzyskie	24 154	767	17 124	0	59	0	27	0	6 083	94
Warmińsko-mazurskie	2 897	0	0	0	36	0	897	0	1 946	18
Wielkopolskie	5 573	2 948	34	0	135	0	1 084	0	1 225	147
Zachodniopomorskie	3 662	0	0	0	11	0	792	0	2 856	3

W 2003 roku największą ilość środków (17,7% ogółu wydatków) przeznaczono na wydatki w dziale 600 -Transport i łączność - 448 478 tys. zł, tj. 72,6% oraz w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - 109 623 tys. zł. Zauważyć należy, że aż 94,5% poniesionych środków w dziale Transport i łączność, to wydatki związków międzygminnych województwa śląskiego. Wydatki pozostałych działów nie stanowiły znaczącego udziału w wydatkach ogółem i wahały się od 0,02% w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa do 4,4% w dziale 750 - Administracja publiczna.

W stosunku do roku 2002 znaczny wzrost wydatków nastąpił w dziale 010 - Rolnictwo i łowiectwo (o 24,5%) i w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa (o 262,9%) oraz niewielki wzrost w dziale 750 - Administracja publiczna (o 0,9%). W pozostałych działach klasyfikacji budżetowej wskaźnik wydatkowanych środków obniżył się. Kierunki ponoszonych wydatków majątkowych w stosunku do ubiegłego roku są podobne, co ilustrują poniższe wykresy.



3.1.4. Przychody i rozchody

W 2003 r. osiągnięte przychody związków międzygminnych wyniosły w skali całego kraju 44 612 tys. zł i w porównaniu z rokiem ubiegłym były niższe o 8,6%. Głównym źródłem przychodów były nadwyżki z lat ubiegłych w wysokości 27 673 tys. zł, w dalszej kolejności kredyty i pożyczki - 10 920 tys. zł oraz tzw. wolne środki wynikające z rozliczenia kredytów i pożyczek, określone w sprawozdawczości jako inne źródła - 6 019 tys. zł.

Z ogólnej kwoty rozchodów w wysokości 23 993 tys. zł związki przeznaczyły na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek - 12 181 tys. zł, natomiast 11 812 tys. zł ulokowały w bankach jako czasowo wolne środki. Wysokość rozchodów w stosunku do 2002 r. zwiększyła się o 41,7%.

3.1.5. Wynik finansowy

Osiągnięty w 2003 r. wynik finansowy *per saldo* wszystkich związków międzygminnych w kraju był dodatni i wyniósł 4 506 tys. zł. Na 164 związki, które złożyły sprawozdania finansowe ze swojej działalności, większość z nich (98) zamknęła rok budżetowy nadwyżką. W 63 związkach osiągnięty wynik finansowy był wartością ujemną, zaś w przypadku 3 związków wykonanie dochodów i wydatków zrealizowane zostało w tej samej wysokości (budżet zrównoważony). Wykonanie wyniku finansowego przedstawia poniższe zestawienie.

Wynik finansowy związków międzygminnych w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002		2003	
	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)
Ogółem, z tego:	154	-1 362	164	4 506
- nadwyżka	98	18 083	98	16 323
- deficyt	56	19 445	63	11 817
- budżet zrównoważony	0	-	3	0
Udział związków międzygminnych z deficytem w liczbie związków ogółem (w %)	36,4%	-	38,4%	-
Udział deficytu w dochodach ogółem (w %)	-	3,0%	-	1,9 %

W stosunku do 2002 r., ilość związków, które osiągnęły nadwyżkę budżetową pozostała na tym samym poziomie, natomiast zwiększyła się o 7 liczba związków międzygminnych, które zakończyły rok budżetowy deficytem, na co miała wpływ większa ilość działających w tym roku związków.

3.1.6. Zobowiązania

Łączna kwota zobowiązań na koniec 2003 r. wyniosła 72 767 tys. zł i w stosunku do roku ubiegłego była niższa zaledwie o 0,3%. Na zobowiązania związków międzygminnych złożyły się:

- kredyty i pożyczki w kwocie 67 262 tys. zł, tj. w 92,4% ogółu zobowiązań,
- zobowiązania wymagalne w kwocie 5 505 tys. zł, tj. 7,6% ogółu, w tym zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług stanowiły kwotę 4 841 tys. zł.

W stosunku do 2002 r. zobowiązania związków międzygminnych wzrosły z tytułu kredytów i pożyczek o 1,2%, natomiast z tytułu wymagalnych zobowiązań, w tym z tytułu dostaw towarów i usług zmalały - odpowiednio: o 17,3% i 21,4%. Wśród 164 związków międzygminnych, które prowadziły działalność w 2003 r., w 17 z nich zadłużenie

przekroczyło 60% w stosunku do osiągniętych dochodów. Wysokie zobowiązania (zadłużenie) związane są przede wszystkim z zaciągniętymi długoterminowymi kredytami i pożyczkami na realizację zadań inwestycyjnych, które będą sukcesywnie spłacane. Ponadto, struktura dochodów związków międzygminnych jako komunalnych związków celowych, w sposób znaczący odbiega od struktury dochodów typowej dla gmin, powiatów czy samorządów województw.

3.1.7. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych

W 2003 r. kolegia regionalnych izb obrachunkowych, prowadząc postępowanie nadzorcze, zbadały 948 uchwał nadesłanych przez związki międzygminne, z czego 910 zostało podjętych zgodnie z obowiązującymi przepisami, a więc nie stwierdzono w nich naruszenia prawa. Pozostałe zbadane uchwały zostały uznane za niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w związku z czym kolegia izb orzekły w 24 przypadkach o nieistotnym naruszeniu prawa, o umorzeniu wszczętego postępowania w przypadku 10 uchwał oraz o nieważności 4 uchwał, w tym 3 w całości.

W **uchwałach budżetowych** wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- nieprawidłowa podstawa prawna,
- dotacja dla zakładu budżetowego przekroczyła 50% jego wydatków,
- brak planu przychodów i wydatków zakładu budżetowego,
- nieprawidłowa klasyfikacja wydatków z tytułu odsetek od zaciągniętego kredytu,
- niezapisanie w treści uchwały kwoty uchwalonego deficytu oraz źródeł jego pokrycia,
- plan finansowy zakładu budżetowego utworzonego przez związek przyjęto jako uchwałę budżetową,
- nieprawidłowe określenie mocy obowiązującej postanowień uchwały,
- niezgodność kwot wykazanych w treści uchwały i w załącznikach,
- uchwalenie rezerwy przekraczającej 1% wydatków,
- przekazanie do zbadania budżetu na 2002 r. w 2003 r.,
- udzielenie niezgodnego z przepisami upoważnienia zarządowi,
- przesłanie do organu nadzoru uchwały bez zachowania ustawowego terminu,
- nieprawidłowe określenie sposobu ogłoszenia uchwały budżetowej.

W **uchwałach zmieniających budżet** kolegia izby stwierdziły:

- nieprawidłowe wskazanie źródła sfinansowania deficytu budżetowego,
- brak źródła sfinansowania deficytu budżetowego,
- błędną klasyfikację budżetową,
- niezgodność kwot wykazanych w treści uchwały i w załącznikach,
- błędy rachunkowe i pisarskie,
- niepełną podstawę prawną,
- ujęcie wydatków na realizację zadań nie mieszczących się w katalogu zadań związku,
- nieokreślenie w uchwale kwoty niedoboru wynikającego z wprowadzonych zmian w budżecie.

W **pozostałych uchwałach** wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- niezgodność układu wykonawczego z uchwałą zgromadzenia związku,

- nieokreślenie w uchwale dotyczącej procedury uchwalania budżetu obowiązku opracowania informacji o stanie mienia komunalnego i objaśnień do projektu budżetu, a także terminu ich przedłożenia zarówno organowi stanowiącemu jak i organowi nadzorującemu,
- określenie wymaganej struktury projektu budżetu w szczególności mniejszej niż wynika to z przepisu art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- brak kwotowego ustalenia wysokości miesięcznej diety dla nieetatowych członków zarządu w uchwale w sprawie diet dla członków zarządu.

W **uchwałach w sprawie absolutorium dla zarządu** stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły naruszenia procedury udzielenia absolutorium. Zgromadzenia związków podejmowały uchwały w sprawie absolutorium bez wniosku i opinii komisji rewizyjnej, a także bez opinii regionalnej izby obrachunkowej.

3.1.8. Podsumowanie

1. *Związki międzygminne powoływane są w celu realizacji zadań, które przekraczają możliwości finansowe i organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego. W stosunku do roku ubiegłego, w 2003 r. liczba zarejestrowanych związków międzygminnych wzrosła o 11 i na koniec roku wyniosła 229. Liczba związków, które złożyły sprawozdania ze swej działalności wyniosła 164 i w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o 7. Różnica między liczbą związków międzygminnych zarejestrowanych a prowadzących działalność (65) wskazuje, że nadal nie są podejmowane działania w celu wyrejestrowania związków, które nie podjęły lub zakończyły działalności statutowej.*
2. *Nowotworzone związki międzygminne są powoływane do realizacji zadań o charakterze usług, na które występuje trwałe zapotrzebowanie, np. selekcja i utylizacja odpadów, zaopatrzenie w wodę i gaz, kanalizacja, ochrona środowiska, rozwój turystyki i promocja jednostek samorządu terytorialnego. Specyfika powyższych zadań oraz fakt, iż powstające związki międzygminne mają coraz szerszy zakres działalności ukierunkowanej na zaspakajanie potrzeb społeczności lokalnej wskazują, że będą one funkcjonowały przez dłuższy okres czasu.*
3. *W 2003 r. związki międzygminne w kraju zrealizowały dochody w wysokości 622 365 tys. zł i były one niższe niż w 2002 r. o 2,2%. Największy ubytek dochodów wystąpił w środkach otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych i dotyczył zwłaszcza związków międzygminnych województwa dolnośląskiego i lubuskiego, które to dochody w stosunku do ubiegłego roku zmniejszyły się o 62,9%. Dochody związków międzygminnych stanowiły mniej niż 1% dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego.*
4. *Wydatki związków międzygminnych w 2003 r. wyniosły 617 860 tys. zł, z czego wydatki majątkowe (inwestycyjne) stanowiły 90 852 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego uległy zmniejszeniu odpowiednio o 3,1% i 7,2%. Najwięcej środków związki międzygminne przeznaczyły na zadania z zakresu transportu i łączności (72,5%) oraz*

gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (17,7%). Wydatki na pozostałe zadania wyniosły 9,8%.

5. Na koniec 2003 r. zadłużenie związków wyniosło 72 267 tys. zł, tj. 11,6% dochodów ogółem. Zobowiązania te stanowiły w 92,4% kredyty i pożyczki a w 7,6% - zobowiązania wymagalne. W 17 związkach ogólna kwota zobowiązań była wyższa niż 60% uzyskanych przez nie dochodów a przyczyną tej sytuacji były zaciągnięte kredyty i pożyczki na inwestycje. Budżety tych związków stanowiły 4,1% budżetów związków ogółem.

3.2. Związki powiatów

3.2.1. Informacje ogólne

Podobnie jak w przypadku gmin, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, ustawodawca przewidział możliwość tworzenia związków powiatów. Przepisy w tym zakresie uregulowane zostały w rozdziale 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych powiatów. Prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych powiatów bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Do tej pory niewiele powiatów skorzystało z możliwości tworzenia związków. Na terenie kraju powstał tylko jeden tego typu związek - **Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego w Kołobrzegu**. Członkami związku jest 17 powiatów województwa zachodniopomorskiego. Celem statutowym związku jest uruchomienie systemu informatycznego ewidencjonującego grunty i budynki, oraz założenie komputerowych ewidencyjnych baz danych w związku z wprowadzeniem podatku katastralnego.

3.2.2. Dochody, wydatki, wynik

Wyżej wymieniony związek powiatów zarejestrowany został w styczniu 2003 r. i natychmiast rozpoczął działalność. Jedyńm źródłem dochodów nowoutworzonego związku były dochody pochodzące z wpłat powiatów - członków związku. Uchwalony budżet związku był budżetem zrównoważonym, bowiem dochody i wydatki zaplanowane zostały w tej samej wysokości, tj. 58 tys. zł. Dochody zrealizowane zostały w wysokości 57 tys. zł (98,2% założonego planu). Na wydatki przeznaczono jedynie 27 tys. zł, co stanowiło 46,2% kwoty zaplanowanej.

Wydatki związku przeznaczone były wyłącznie na zadania bieżące. Ze struktury wydatków wynika, że 34,6% stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, a pozostałe 65,4% wydatkowano na zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług oraz podróże służbowe krajowe.

Związek za 2003 r. osiągnął dodatni wynik finansowy w wysokości 31 tys. zł. Na koniec 2003 r. związek nie posiadał żadnych zobowiązań, natomiast należności powstały w wyniku niezrealizowanych w pełnej wysokości wpłat powiatów będących członkami związku.

3.2.3. Podsumowanie

W 2003 r., w celu utworzenia bazy danych dla potrzeb podatku katastralnego podjął działalność pierwszy związek powiatów. Dochody związku (57 tys. zł) stanowiły wpłaty powiatów. Wydatki w kwocie 27 tys. zł zostały poniesione na działalność bieżącą związku.

Tabela 3.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2002 i 2003

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem w tys. zł		z tego:								Dynamika zmian %					Przychody w tys. zł		Dynamika zmian %
				wpływy z wpłat gmin		środki ze źródeł pozabudżetowych		dotacje z funduszy celowych		wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych		4:3	6:5	8:7	10:9	12:11	2002	2003	19:18
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	13	14	15	16	17	18	19	20
1	P O L S K A	636 494	622 365	168 823	179 960	18 362	6 814	11 512	15 666	370 183	342 938	97,8	106,6	37,1	136,1	92,6	48 827	44 612	91,4
2	Dolnośląskie	31 358	23 796	6 821	7 045	7 470	808	5 667	3 187	6 587	6 029	75,9	103,3	10,8	56,2	91,5	12 395	4 364	35,2
3	Kujawsko-pomorskie	7 626	13 885	6 272	8 063	17	0	50	2 428	717	742	182,1	128,6	0,0	4 856,8	103,5	1 630	2 352	144,3
4	Lubelskie	3 526	4 378	2 020	1 370	0	0	567	1 435	913	886	124,2	67,8	0,0	253,1	97,0	861	885	102,8
5	Lubuskie	19 711	11 379	2 103	4 133	9 023	3 470	39	595	6 293	2 021	57,7	196,5	38,5	1 526,9	32,1	181	525	290,1
6	Łódzkie	1 100	1 190	677	757	0	0	41	105	0	0	108,2	111,8	0,0	255,8	0,0	132	271	205,3
7	Małopolskie	48 553	50 815	22 356	16 863	1	0	2 871	5 023	11 197	11 428	104,7	75,4	0,0	175,0	102,1	6 825	5 553	81,4
8	Mazowieckie	5 463	5 215	1 209	1 312	635	272	308	38	3 022	3 304	95,5	108,5	42,8	12,4	109,3	2 169	2 409	111,1
9	Opolskie	3 398	3 589	751	732	0	0	6	0	2 523	2 770	105,6	97,5	0,0	0,0	109,8	393	589	149,9
10	Podkarpackie	3 828	14 378	2 913	7 599	172	124	557	92	0	0	375,6	260,9	72,1	16,5	0,0	88	1 137	1 292,1
11	Podlaskie	805	1 941	34	87	428	1 197	0	0	33	42	241,1	255,9	279,7	0,0	127,3	586	119	20,3
12	Pomorskie	13 099	3 314	2 402	1 347	0	0	952	25	8 791	770	25,3	56,1	0,0	2,6	8,8	509	452	88,7
13	Śląskie	452 190	444 520	110 499	120 158	0	37	75	123	301 245	292 284	98,3	108,7	0,0	164,1	97,0	12 952	9 471	73,1
14	Świętokrzyskie	24 719	25 832	1 708	1 740	18	4	132	33	19 701	18 819	104,5	101,9	22,2	25,3	95,5	3 897	5 184	133,0
15	Warmińsko-mazurskie	2 232	2 164	901	835	278	138	175	281	0	0	97,0	92,7	49,6	160,4	0,0	630	1 708	271,2
16	Wielkopolskie	9 696	9 897	5 677	5 646	0	0	50	115	2 940	3 141	102,1	99,5	0,0	229,0	106,8	4 938	8 701	176,2
17	Zachodniopomorskie	9 190	6 072	2 480	2 273	320	764	22	2 186	6 221	702	66,1	91,7	238,8	9 934,7	11,3	641	891	139,0

Tabela 3.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2002 i 2003

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem w tys. zł		z tego:				Dynamika zmian %			Struktura wydatków %				Rozchody w tys. zł		Dynamika zmian %
				wydatki bieżące		wydatki majątkowe											
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2002	2003	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	P O L S K A	637 856	617 860	539 936	527 008	97 920	90 852	96,9	97,6	92,8	84,6	15,4	85,3	14,7	16 931	23 993	141,7
2	Dolnośląskie	37 551	23 620	11 368	12 607	26 183	11 013	62,9	110,9	42,1	30,3	69,7	53,4	46,6	3 529	3 505	99,3
3	Kujawsko-pomorskie	7 749	15 726	1 500	1 576	6 249	14 150	202,9	105,1	226,4	19,4	80,6	10,0	90,0	133	153	114,7
4	Lubelskie	3 785	3 855	912	1 061	2 873	2 794	101,8	116,3	97,3	24,1	75,9	27,5	72,5	475	14	2,9
5	Lubuskie	19 578	9 812	7 656	3 673	11 922	6 139	50,1	48,0	51,5	39,1	60,9	37,4	62,6	100	720	720,0
6	Łódzkie	1 019	891	998	858	21	33	87,4	86,0	157,1	97,9	2,1	96,3	3,7	0	0	0,0
7	Małopolskie	50 435	50 271	23 844	23 186	26 591	27 085	99,7	97,2	101,9	47,3	52,7	46,1	53,9	1 910	2 697	141,2
8	Mazowieckie	4 583	5 304	4 182	4 995	401	309	115,7	119,4	77,1	91,3	8,7	94,2	5,8	417	150	36,0
9	Opolskie	3 189	3 755	2 716	3 179	473	576	117,7	117,0	121,8	85,2	14,8	84,7	15,3	30	30	100,0
10	Podkarpackie	2 733	15 450	1 198	812	1 535	14 638	565,3	67,8	953,6	43,8	56,2	5,3	94,7	0	0	0,0
11	Podlaskie	1 253	1 887	395	481	858	1 406	150,6	121,8	163,9	31,5	68,5	25,5	74,5	30	35	116,7
12	Pomorskie	12 982	3 185	9 407	2 292	3 575	893	24,5	24,4	25,0	72,5	27,5	72,0	28,0	127	50	39,3
13	Śląskie	455 242	447 818	450 887	445 970	4 355	1 848	98,4	98,9	42,4	99,0	1,0	99,6	0,4	3 815	2 236	58,6
14	Świętokrzyskie	23 203	24 154	18 602	19 461	4 601	4 693	104,1	104,6	102,0	80,2	19,8	80,6	19,4	2 058	1 149	55,8
15	Warmińsko-mazurskie	1 799	2 897	845	1 511	954	1 386	161,0	178,8	145,3	47,0	53,0	52,2	47,8	481	472	98,0
16	Wielkopolskie	6 736	5 573	3 784	4 528	2 952	1 045	82,7	119,7	35,4	56,2	43,8	81,3	18,8	97	11 248	11 596,3
17	Zachodniopomorskie	6 019	3 662	1 642	818	4 377	2 844	60,8	49,8	65,0	27,3	72,7	22,3	77,7	3 729	1 534	41,1

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

4.1. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego

W 2003 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły 1 392 kontrole. Tematyka będąca przedmiotem badań w podmiotach kontrolowanych obejmowała bardzo szeroki zakres zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych. Analizie poddano procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, w szczególności pobieranie i gromadzenie dochodów, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań, zarządzanie środkami publicznymi oraz gospodarowanie majątkiem. W dalszym ciągu wiele uwagi w działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w 2003 r., poświęcono badaniu zagadnień przestrzegania zasad i procedur udzielania zamówień publicznych, określonych ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁵¹. Ustawa ta miała zapewnić wydatkowanie środków publicznych, po przeprowadzeniu jawnego postępowania, gwarantującego zachowanie reguł uczciwej konkurencji oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Podczas kontroli szczególną uwagę kontrolujący zwracali na realizację dochodów budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na wagę tej problematyki oraz obserwowane w tym obszarze zjawiska o charakterze patologicznym, w ramach prezentowania wyników kontroli omówione zostały rezultaty czynności kontrolnych odnoszące się do zagadnień związanych z realizacją dochodów budżetowych. W kolejnych częściach opracowania omówiono wyniki kontroli koordynowanych przez KR RIO. W 2003 r. tego rodzaju kontrole izby przeprowadziły w zakresie wykorzystania dotacji przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

Zestawienie kontroli przeprowadzonych w 2003 r.

Typ jednostki kontrolowanej	Liczba kontroli	Liczba stwierdzonych naruszeń prawa	Liczba kontroli według rodzajów			
			kompleksowa	probleмова	doraźna	sprawdzająca
Ogółem jednostki kontrolowane	1 392	19 698	825	236	250	81
Razem jst, w tym:	1 052	17 952	730	67	176	79
- gminy miejskie	118	1 732	80	15	19	4
- gminy miejsko-wiejskie	231	4 136	159	18	38	16
- gminy wiejskie	600	10 856	436	23	89	52
- miasta na prawach powiatu	47	674	24	4	15	4
- powiaty ziemskie	49	544	30	5	12	2
- województwo samorządowe	7	10	1	2	3	1
Inne jednostki objęte kontrolą, w tym: związki jst, jednostki organizacyjne jst i pozostałe	340	1 746	95	169	74	2

⁵¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

Przekładając działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych w 2003 r. na dane o charakterze statystycznym wskazać należy, że w wyniku przeprowadzonych **1 392 kontroli** ujawniono łącznie **19 698 przypadków naruszeń prawa (nieprawidłowości)**. Dotyczyły one różnorodnych sfer związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych. Stwierdzone uchybienia i naruszenia prawa miały różny ciężar gatunkowy. Podkreślić należy, że część z nich wpływała bezpośrednio lub pośrednio na poziom realizowanych dochodów oraz wartość posiadanego majątku. Wielokrotnie przedmiotem wystąpień pokontrolnych były sytuacje, w których doszło do bezpodstawnego poniesienia wydatków, co oznaczało uszczuplenie środków publicznych.

Najwięcej uchybień ujawniono podczas 600 kontroli przeprowadzonych w gminach wiejskich - 10 856, w gminach miejsko-wiejskich - 4 136 nieprawidłowości (231 kontroli) oraz gminach miejskich - 1 732 (118 kontroli). W 2003 r. skontrolowano 47 miast na prawach powiatu, w wyniku których stwierdzono 674 uchybienia. W powiatach ziemskich (49 kontroli) stwierdzono 544 przypadki nieprawidłowości wywołujące skutki finansowe, natomiast w województwach samorządowych 10 skutków na 7 przeprowadzonych kontroli (1 kompleksowa, 2 problemowe, 3 doraźne i 1 sprawdzająca).

Najwięcej nieprawidłowości - 17 701, stwierdzono w wyniku prowadzonych kontroli kompleksowych. W trakcie kontroli doraźnych stwierdzono ich 917, natomiast problemowych - 909. Kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych wykazały 171 niedociągnięć.

4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

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

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

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej nieprawidłowości, wystąpiło w zakresie spraw związanych z księgowością oraz sprawozdawczością budżetową (łącznie 3 863). Przy realizacji dochodów i przychodów stwierdzono 3 633 uchybienia, a w zakresie wydatków i rozchodów - 3 024. W odniesieniu do udzielania zamówień publicznych wykazano 2 748 nieprawidłowości. Wiele zastrzeżeń - 2 036 - kontrolujący wnieśli do unormowań wewnętrznych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, stwierdzono 1 505 przypadków nieprawidłowego gospodarowania mieniem komunalnym.

Liczba stwierdzonych nieprawidłowości występujących w jednostkach objętych kontrolą w 2003 r.

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Woje-wództwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy			Pozostałe jednostki	Razem
				miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
Nieprawidłowości ogółem, w tym:	10	544	674	1 732	4 136	10 856	1 746	19 698
- sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne	0	68	60	167	395	1 055	291	2 036
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	0	123	122	306	807	2 007	498	3 863
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	0	67	58	176	501	1 036	215	2 055
- uchwalanie budżetu	1	3	10	9	60	146	30	259
- realizacja budżetu:								
- dochody i przychody	0	17	114	304	748	2 402	48	3 633
- wydatki i rozchody	5	95	103	307	637	1 610	267	3 024
- zamówienia publiczne	2	101	127	247	584	1 435	252	2 748
- gospodarowanie mieniem komunalnym	1	51	67	163	293	863	67	1 505
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0	4	6	13	24	62	41	150
- rozliczenia finansowe jst z jej jednostkami organizacyjnymi	1	15	7	38	87	240	37	425

Jak wskazano najbardziej niepokojącym zjawiskiem są nieprawidłowości (3 863 przypadki) z zakresu księgowości i sprawozdawczości budżetowej. Sytuacja w tym zakresie utrzymuje się od kilku lat. Najwięcej nieprawidłowości (453) dotyczy księgowania operacji gospodarczych niezgodnie z zasadami rachunkowości lub zakładowym planem kont oraz błędnego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków (414). Ponadto, stwierdzono 376 przypadków nieprawidłowego sporządzania lub nie sporządzania sprawozdań. W 234 jednostkach w sprawozdaniach nieprawidłowo wykazano skutki udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych.

Podczas czynności kontrolnych dotyczących realizacji dochodów i przychodów, w 360 jednostkach odnotowano nienaliczanie lub nieprawidłowe naliczanie odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat lokalnych oraz dochodów niepodatkowych. Brak działań w zakresie windykacji podatków stwierdzono w 321 jednostkach, zaś w 294 - nie egzekwowano terminowego składania deklaracji podatkowych przez osoby prawne oraz w 275 - nie weryfikowano deklaracji podatkowych czy wykazów nieruchomości.

Wskazać należy, że w ramach kontroli wydatków i rozchodów budżetowych, badaniu poddano cały szereg zagadnień, obejmujących między innymi: stosowanie klasyfikacji wydatków, dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków oraz przestrzeganie unormowań określających zasady przyznawania i rozliczania dotacji na rzecz podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych. Najwięcej nieprawidłowości odnotowano przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych (w 295 jednostkach) oraz ustalaniu wynagrodzeń dla pracowników, niezgodnie z obowiązującymi przepisami (w 238 jednostkach). W 188 jednostkach samorządu terytorialnego i 49 ich jednostkach organizacyjnych stwierdzono nieprawidłowe naliczanie i przekazywanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Przekroczenia planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej wystąpiło w 175 kontrolowanych jst oraz 12 jednostkach organizacyjnych jst. Natomiast w 158 jst naruszone zostały zasady udzielania dotacji przedmiotowych z budżetu jednostki samorządu

terytorialnego dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (art. 117 ustawy o finansach publicznych) oraz dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki przyznanych podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (art. 118 wyżej wymienionej ustawy). Podczas kontroli przestrzegania obowiązujących przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych stwierdzono, że 186 kontrolowanych jednostek nie odrzuciło nieprawidłowych ofert (art. 27a ustawy o zamówieniach publicznych), 172 jednostki niewłaściwie ustaliły treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 35 ust. 1), zaś 153 - naruszyły przepisy dotyczące wybranego trybu.

W zakresie spraw organizacyjnych i unormowań wewnętrznych kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej (432 przypadki). W dalszym ciągu występują nieprawidłowości (398) związane z brakiem, bądź niewłaściwym opracowaniem dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (art. 10 ustawy o rachunkowości), w tym zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera itp. W 352 jst wystąpiły przypadki nie dostosowania regulacji wewnętrznych do obowiązujących przepisów prawa.

W gospodarce mieniem komunalnym, inspektorzy kontroli stwierdzili w 242 jednostkach samorządu terytorialnego naruszenie przepisów w zakresie sprzedaży nieruchomości, m. in. trybu przeprowadzenia przetargu.

Najmniej nieprawidłowości stwierdzono podczas kontroli realizacji zadań zleconych i realizowanych w ramach zawartych porozumień (w 150 jednostkach). W 43 jednostkach stwierdzono brak lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji, zaś w 31 - wykorzystanie dotacji celowych nastąpiło niezgodnie z przeznaczeniem. W 11 jednostkach samorządu terytorialnego zaniechano opracowania rocznych planów finansowych dla jednostek organizacyjnych realizujących zadania zlecone i powierzone z zakresu administracji rządowej. Stwierdzone w 2003 r. przypadki naruszenia prawa, w ujęciu wg kategorii podmiotów kontrolowanych, przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura nieprawidłowości stwierdzonych w 2003 r. (w %)

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Województwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy			Pozostałe jednostki	Kontrolowane podmioty
				miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
Sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne	0,0	3,3	2,9	8,2	19,4	51,8	14,3	100,0
Księgowość i sprawozdawczość budżetowa	0,0	3,2	3,1	7,9	20,9	51,9	13,0	100,0
Gospodarka pieniężna i rozrachunki	0,0	3,3	2,8	8,7	24,4	50,4	10,5	100,0
Uchwalanie budżetu	0,4	1,1	3,9	3,5	23,2	56,4	11,6	100,0
Realizacja budżetu:								
- dochody i przychody	0,0	0,5	3,1	8,4	20,6	66,1	1,3	100,0
- wydatki i rozchody	5,0	3,1	3,4	10,1	21,1	53,2	8,8	
- zamówienia publiczne	2,0	3,7	4,6	9,0	21,2	52,2	9,2	
Gospodarowanie mieniem komunalnym	0,1	3,4	4,5	10,8	19,5	57,3	4,4	100,0
Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0,0	2,7	4,0	8,7	16,0	41,3	27,3	100,0
Rozliczenia finansowe jst z jej jednostkami organizacyjnymi	0,2	3,5	1,6	8,9	20,5	56,5	8,7	100,0

4.1.2. Wyniki kontroli w zakresie realizacji dochodów budżetowych

Efektem przeprowadzonych w 2003 r. przez regionalne izby obrachunkowe kontroli w zakresie realizacji dochodów budżetowych są skutki finansowe w wysokości 33 746 402,60 zł, wynikające z 3 633 stwierdzonych różnego rodzaju nieprawidłowości. Skontrolowano kilka obszarów gospodarki finansowej, a w szczególności:

- działania gmin w zakresie wymiaru podatków,
- udzielanie ulg i zwolnień,
- windykację zaległości podatkowych,
- ewidencję podatkową i sprawozdawczość budżetową w odniesieniu do dochodów podatkowych,
- pobór opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, z tytułu zajęcia pasa drogowego oraz dochody z tytułu gospodarowania mieniem komunalnym.

Spośród nieprawidłowości stwierdzonych w badanych obszarach do najczęściej występujących zaliczyć należy:

- nie naliczanie lub nieprawidłowe naliczanie odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat lokalnych oraz dochodów niepodatkowych - 360,
- brak działań w zakresie windykacji podatków - 321,
- nie egzekwowanie terminowego składania deklaracji podatkowych przez osoby prawne - 294,
- nie przestrzeganie przepisów ordynacji podatkowej przy przyznawaniu umorzeń, odroczeń i rat - 277,
- brak weryfikacji deklaracji podatkowych, wykazów nieruchomości - 275,
- nieprawidłowości w poborze opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (brak oświadczeń, rozkładanie na raty, wydawanie zezwoleń przed wniesieniem opłaty itp.) - 212,
- brak działań w zakresie windykacji dochodów niepodatkowych - 205,
- nieprawidłowe udzielenie ulg i zwolnień w podatku rolnym - 205,
- nie pobieranie opłat będących dochodem jednostki samorządu terytorialnego lub nieprawidłowe ich pobieranie - 158,
- nieterminowe doręczanie decyzji lub brak dowodów ich doręczenia - 150,
- nie przestrzeganie zasady powszechności opodatkowania - 134,
- brak lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dowodów wpłat lub zainkasowanie gotówki - 105,
- ustalenie należnych jednostce samorządu terytorialnego dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartą umową - 79,
- wymiar podatku od nieruchomości niezgodny z ustawami podatkowymi lub uchwałami rady gminy - 73,
- nieprawidłowe uregulowania w sprawie pobierania opłaty tagowej - 71,
- umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności - bez podstawy prawnej - 67,
- wymiar podatku rolnego niezgodny z ustawami podatkowymi lub uchwałami rady gminy - 61,
- dopuszczenie do przedawnienia dochodów jednostki samorządu terytorialnego - 60,

- określenie zaległości podatku od środków transportowych niezgodnie z ustawami podatkowymi lub uchwałami rady gminy - 40.

Pozyskiwanie dochodów budżetowych jest stałym i istotnym elementem programu kontroli gospodarki finansowej jst. Wobec ograniczonych możliwości pozyskania dodatkowych środków oraz pogłębiających się trudności w uzyskaniu pełnej kwoty dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, wzrasta znaczenie działań gmin podejmowanych w celu pełnej i terminowej realizacji dochodów z podatków i opłat ustalanych oraz pobieranych przez gminy. W realizacji dochodów uwzględnić należy kompetencje rady gminy do kształtowania określonych elementów danego podatku. Na przykład, w zakresie podatku od nieruchomości, rada gminy określa stawki podatku oraz jest upoważniona do wprowadzenia zwolnień. Kompetencje te stanowią instrument tzw. polityki podatkowej gminy, mającej na względzie zarówno aspekt fiskalny, jak również uwarunkowania społeczne i ekonomiczne mieszkańców i podmiotów danej jednostki samorządu terytorialnego.

4.1.3. Realizacja dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych

Stwierdzone przez rio nieprawidłowości prezentowane są wg grup tematycznych. Poniżej przedstawiono najważniejsze wyniki kontroli, ze wskazaniem na obowiązujące rozwiązania prawne.

Nieprawidłowości związane z zaniżaniem wartości podatków

Kontrole w 272 gminach wykazały, że składane przez podatników wykazy i deklaracje podatkowe zawierały błędy o charakterze formalnym, jak również nieprawidłowości mające wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, wskazujące na nierzetelność złożonego dokumentu. Ujawnione uchybienia w tym zakresie dotyczyły błędów o charakterze rachunkowym, zastosowania niewłaściwej stawki podatkowej oraz wykazywania w deklaracjach budynków innych niż mieszkalne związanych z działalnością gospodarczą bez wykazania gruntów związanych z taką działalnością. Zastosowanie nieprawidłowej stawki wynikało z przyjęcia dla danego przedmiotu opodatkowania stawki w innej wysokości niż uchwalona przez radę gminy, jak również z zastosowania innej stawki niż to powinno nastąpić dla danego przedmiotu opodatkowania (stawki jak dla gruntów pozostałych - w przypadku gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą). Konsekwencją nie weryfikowania deklaracji podatkowych czy wykazów nieruchomości, w szczególności pod kątem zastosowania właściwych stawek i prawidłowości ustalenia podstawy prawnej, było **zaniżenie dochodów gmin o kwotę 774 616,33 zł.**

Kontrolujący podczas czynności kontrolnych prowadzonych w gminie miejsko-wiejskiej O. ustalili, że PPH [...], od września 1998 r. składało deklaracje podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości, wykazując w nich grunty klasyfikowane jako grunty pozostałe (wykazywana powierzchnia ulegała zmianie - przykładowo za 1999 r. - 9,1274 ha; za 2001 r. - 9,5149 ha). Grunty te, tworzące gospodarstwo rolne, nabyte zostały przez podatnika na mocy aktu notarialnego. W związku z powyższymi ustaleniami - mając na względzie stan prawny obowiązujący do dnia 30 listopada 2002 r. - należy wskazać, że opodatkowanie ww. gruntów nie było prawidłowe. W zakresie podatku od nieruchomości - grunty te mogły być opodatkowane wyłącznie (poza gruntami związanymi z budynkami mieszkalnymi) stawką

przewidzianą dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą inną niż działalność rolnicza lub leśna⁵². Odnosząc się do wyjaśnień złożonych w przedmiotowej sprawie przez głównego księgowego, że „sposób kwalifikowania gruntów był formą pomocy dla podatnika”, należy podkreślić, iż udzielanie ulg (zwolnień) w zakresie podatków powinno następować na zasadach określonych w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa. Dodatkowo, z dniem 1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁵³, która określiła zasady udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Z dniem 6 października 2002 r. przepisy ww. ustawy zostały uchylone przez ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁵⁴. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi do ustawy Ordynacja podatkowa - odraczanie terminu płatności podatku, rozkładanie na raty zapłaty podatku, odraczanie lub rozkładanie na raty zapłaty zaległości podatkowej, umarzanie zaległości podatkowej lub odsetek, na wniosek będącego przedsiębiorcą podatnika, następuje zgodnie z przepisami o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

W wyniku kontroli deklaracji podatkowych w gminie miejsko-wiejskiej B. stwierdzono, że część podatników błędnie ustalała wartość deklarowanego podatku od nieruchomości poprzez zaniżenie jego wartości. Nieprawidłowość ta polegała na tym, że podmioty będące przedsiębiorcami wykazywały w deklaracjach podatkowych na rok 2002 grunty pozostałe, opodatkowane według uchwały rady stawką 0,07 zł/m² powierzchni. Stosownie do postanowień przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, za grunty związane z działalnością gospodarczą uważa się grunty zabudowane i niezabudowane będące w posiadaniu przedsiębiorcy. Stosownie do powyższych uregulowań prawnych wszystkie grunty będące w posiadaniu podatnika będącego przedsiębiorcą (prowadzącego zarobkową działalność gospodarczą), winny zostać opodatkowane podatkiem od nieruchomości jako grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W związku z tym grunty wykazane w deklaracjach podatkowych jako grunty pozostałe, należało opodatkować wyższą stawką podatku, która zgodnie z uchwałą rady gminy w 2002 r. wynosiła 0,60 zł za 1 m² powierzchni. Za taką interpretacją przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przemawia także uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁵. Uchwała ta jednoznacznie wskazuje, że w stanie prawnym obowiązującym po dniu 1 stycznia 1997 r., grunty będące w posiadaniu przedsiębiorcy, podlegające podatkowi od nieruchomości, są z mocy prawa związane z działalnością gospodarczą i podlegają opodatkowaniu stawką określoną w art. 5 ust. 1 pkt 6 cytowanej ustawy. Suma skutków - uszczupień podatkowych - w skontrolowanych ośmiu deklaracjach wyniosła 79 949,18 zł. Jest to kwota błędnie zadeklarowanego podatku od nieruchomości od osób prawnych bądź jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Pomimo wykazania w deklaracjach przez przedsiębiorców innych gruntów niż związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, organ podatkowy nie dokonał żadnych czynności sprawdzających, mających na celu, między innymi, sprawdzenie formalnej poprawności składanych deklaracji podatkowych i skorygowanie błędów, naruszając tym przepis art. 272 pkt 2 i art. 274 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Ponadto podczas czynności kontrolnych stwierdzono, że łączna kwota zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości od osób prawnych - według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. - wynosiła 334 852,00 zł plus odsetki, którą stanowiły zaległości 29 podatników.

Podobnie jak w przypadku opisanym wyżej, organ podatkowy gminy wiejskiej R. nie dokonywał w 2002 r. weryfikacji danych zawartych w deklaracjach na podatek od nieruchomości od osób prawnych i fizycznych. Inspektorzy rio dokonali czynności kontrolnych

⁵² Art. 5 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst pierwotny: Dz. U. 1991 r. Nr 9 poz. 31; Dz. U. 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

⁵³ Dz. U. Nr 60, poz. 704 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. Nr 141, poz. 1177 z późn. zm.

⁵⁵ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2001 roku sygn. akt FPK 3/00 OSNA 2001/4/150.

w zakresie opodatkowania dwu osób prawnych i jedenastu osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą. W wyniku kontroli stwierdzono, że GS „Samopomoc Chłopska” w deklaracji za 2002 r. wykazała budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni 3 660,99 m², natomiast ustalono, że faktycznie ww. spółdzielnia znajduje się w posiadaniu budynków o łącznej powierzchni 3 919,88 m². Zaniżenie podatku z tego tytułu tylko za 2002 r. (bez odsetek) wynosiło 2 179,85 zł. Z kolei Bank Spółdzielczy w deklaracji podatkowej na 2002 r. wykazał 110 m² zajmowanej powierzchni. Kontrola wykazała, że faktycznie bank użytkuje powierzchnię 153,40 m², tj. o 43,40 m² większą od zadeklarowanej. W związku z powyższym należy podatek zaniżono z tego tytułu o kwotę 365,43 zł (bez odsetek).

Przedsiębiorstwo Remontowo-Usługowe „R-S” spółka jawna z W. w swoich deklaracjach podatku od nieruchomości za lata 2001 i 2002 wykazało, że posiada budynki letniskowe o powierzchni 901,5 m² i zaklasyfikowało je do grupy „pozostałych budynków” oraz grunty o powierzchni 61 100,0 m², również klasyfikując je w wyżej wymienionej grupie. Budynki letniskowe i grunty, na których one się znajdują, stanowiące własność podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą podlegają opodatkowaniu tak jak budynki i grunty związane z działalnością gospodarczą (również po zakończeniu sezonu letniego). W związku z zastosowaniem niewłaściwych stawek podatkowych, zaniżenie dochodów gminy w latach 2001 i 2002 wyniosło 54 055,60 zł.

Opisane nieprawidłowości powinny być ujawnione na etapie czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Zaniechanie ich podejmowania świadczy o nienależytym wykonywaniu obowiązków przez pracowników merytorycznie odpowiedzialnych. Rzetelna analiza składanych przez podatników deklaracji i informacji podatkowych powinna zapewnić niezwłoczne usuwanie stwierdzonych uchybień, na co pozwalała regulacja zawarta w art. 274 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powołanym przepisem, w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy lub oczywiste omyłki, bądź wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymogami, organ podatkowy zwraca się do składającego deklarację o złożenie niezbędnych wyjaśnień oraz o jej skorygowanie, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji poddaje w wątpliwość.

Nieprawidłowości związane z windykacją zaległości podatkowych

W 321 gminach ujawnione naruszenia dotyczyły nieterminowego podejmowania czynności windykacyjnych, wadliwego prowadzenia ewidencji upomnień i tytułów wykonawczych oraz sporządzania upomnień. W przypadku braku zapłaty należności w terminie określonym w decyzji albo wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel winien wysłać do zobowiązanego upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel zobowiązany był do wystawienia tytułu wykonawczego. Stwierdzone przez rio nieprawidłowości związane były z zaniechaniem podjęcia czynności po upływie płatności jednej lub dwóch rat podatku. Zdarzały się też sytuacje, w których opóźnienia sięgały kilkunastu miesięcy. Jedna z kontrolowanych jednostek, mimo istnienia znaczących zaległości podatkowych, nie wystawiła w 2003 r. żadnego tytułu wykonawczego, co tłumaczono znacznym obciążeniem obowiązkami pracowników urzędu. Oczywistym jest, że bieżąca kontrola realizacji zobowiązań podatkowych jest obowiązkiem czasochłonnym. Jednakże w następstwie braku takiej kontroli, następuje w pewnym momencie kumulacja obowiązków, a nie ich zmniejszenie (pomijając w tym momencie wymogi wynikające z przepisów).

W wyniku kontroli przeprowadzonej w gminie wiejskiej P. w zakresie prawidłowości prowadzenia czynności egzekucyjnych w podatku od nieruchomości od osób prawnych i podatku od środków transportowych od osób fizycznych stwierdzono znaczne opóźnienia w podejmowaniu czynności windykacyjnych. Na przykład: podatnik oznaczony numerem konta 01757 zalegał na dzień 1.01.2002 r. z zapłatą należnego podatku w wysokości 3 920,10 zł. Przypis podatku za cały 2002 r. wyniósł 10 668,70 zł. Podatnik wpłacił tylko 8 311,92 zł. W sierpniu 2002 r. wysłano upomnienie na kwotę 1 905,08 zł. W kwestii zaległości podatkowych powstałych w miesiącach sierpień-grudzień 2002 r. - nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych. Na koniec roku 2002 - stan zaległości wynosił 6 276,88 zł. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku podatnika oznaczonego numerem konta 01813, który na dzień 1.01.2002 r. zalegał z zapłatą podatku w kwocie 5 494,30 zł. Mimo, że nie dokonał on w ciągu całego roku żadnej wpłaty, kontrolowana jednostka nie wysłała do niego upomnienia. Stan zadłużenia na koniec 2002 r. wynosił 10 817,60 zł.

Przeprowadzona w gminie R. kontrola działań windykacyjnych wykazała, że w wielu przypadkach organ podatkowy wystawiał upomnienia i tytuły wykonawcze nieterminowo, bądź w ogóle ich nie wystawiał. W odniesieniu do podatnika o numerze ewidencyjnym 3/02/00 ujawniono, że podatnik od września 2000 r. do grudnia 2002 r. jedynie sporadycznie i w niewielkiej części regulował swoje zobowiązania podatkowe. Na dzień 31 grudnia 2000 r. stan zadłużenia podatnika wynosił 20 097,80 zł, na koniec 2001 r. - 74 824,10 zł, a na 31.12.2002 r. wzrósł do 153 283,00 zł. W wymienionym okresie organ podatkowy zaniechał wystawiania tytułów wykonawczych na kwotę 139 806,10 zł. Tytuły wykonawcze wystawiał zaczęto dopiero począwszy od grudnia 2002 r. Wyniki kontroli wykazały, że wójt gminy systematycznie wstrzymywał przesyłanie tytułów, kierując się - jak wyjaśnił - „ważnym interesem podatnika”.

Skuteczność działań windykacyjnych nie pozostaje w prostej zależności z bieżącym podejmowaniem stosownych czynności. Trudna sytuacja finansowa wielu podatników, stan upadłości czy też likwidacji powoduje, że istotne zmniejszenie poziomu zaległości podatkowych, a nawet utrzymanie tego poziomu, nie jest w wielu wypadkach możliwe. Brak należytych działań w zakresie windykacji podatków dotyczył kwoty dochodów w wysokości 21 291 773,87 zł.

Niestosowanie przepisów dotyczących pomocy publicznej dla przedsiębiorców

Kontrole potwierdzały także sytuacje, w których zaniechanie czynności windykacyjnych było skutkiem przemyślanej decyzji, mającej pomóc - znajdującemu się w trudnej sytuacji - przedsiębiorcy, często jednemu z nielicznych pracodawców, zatrudniających dużą liczbę mieszkańców z terenu jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie stwierdzono przypadki **naruszenia zasad udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom**, określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i pomocy publicznej dla przedsiębiorców, a następnie w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Nietypową sytuację inspektorzy kontroli stwierdzili w gminie miejsko-wiejskiej O., gdzie w ramach pomocy publicznej dla przedsiębiorcy, z naruszeniem przepisów ustaw, wydano decyzje o:

- umorzeniu zaległości podatkowych w kwocie 2 001 839 zł,
- odroczeniu terminu płatności w kwocie 1 232 785 zł,
- rozłożeniu zaległego podatku na raty w kwocie 1 289 591 zł.

W gminie miejskiej Z. pełnomocnik podatnika o nr 11167 złożył wnioski o umorzenie zaległości podatkowych w wysokości 40 183,40 zł (należność główna) wraz z odsetkami. Kwota

ta obejmowała zaległość z tytułu podatku od nieruchomości za 2001 r. oraz trzy raty za 2002 r. W aktach sprawy brak było dokumentacji potwierdzającej stan faktyczny opisany we wniosku o umorzenie, niezgodnie z art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, według którego organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Jedyнным dodatkowym dokumentem (oprócz wniosku) przedłożonym kontrolującym było „Uzupełnienie do wniosku z dnia 30.10.2002 r.”, z którego wynikało, że „dotychczas uzyskana pomoc obejmuje jedynie pożyczkę w kwocie 5 mln zł”. Według „Uzupełnienia” kwota uzyskanej pomocy przekroczyła równowartość 100 000 euro. Pomimo tego organ podatkowy nie zastosował w omawianej sprawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Ponadto uzasadnienie faktyczne wydanej decyzji nie spełniało wymogów określonych w art. 210 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa. W aktach sprawy brak było również dokumentu pełnomocnictwa udzielonego przez podatnika.

Zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, umarzanie zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę, odraczanie terminu płatności podatku, rozkładanie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowych, na wniosek podatnika będącego przedsiębiorcą, następować powinno zgodnie z przepisami ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Zarówno ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r., jak i ustawa z dnia 27 lipca 2002 r., wskazały, że pomoc publiczna może być udzielana w formie zaniechania poboru, odroczenia płatności lub rozłożenia na raty płatności podatku bądź zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę. Istotne jest podkreślenie, że obydwie ustawy wyłączały stosowanie przeważającej części przepisów, jeżeli wartość pomocy, łącznie z wartością pomocy udzielonej przedsiębiorcy w okresie kolejnych 3 lat poprzedzających dzień jej udzielenia, nie przekraczała równowartości 100 000 euro. Poniżej tej kwoty stosowane powinny być przepisy dotyczące badania skuteczności i efektywności udzielonej pomocy oraz sporządzania sprawozdań pozwalających na nadzorowanie pomocy.

Nie zachowanie powszechności opodatkowania

Regionalne izby obrachunkowe, podczas kontroli przeprowadzonych w 2003 r., w 134 gminach stwierdziły **nie przestrzeganie zasady powszechności opodatkowania** w szczególności podatkiem od nieruchomości i w mniejszym zakresie podatkiem rolnym i leśnym. Materiały z kontroli nie wskazują w pełni skali występowania tego zjawiska, gdyż badanie odbywa się na wybranej próbie dokumentów. Ustalenia kontrolne powinny być zatem sygnałem dla gmin do podjęcia we własnym zakresie czynności polegających na porównaniu danych o wymiarze z takimi urządzeniami jak: rejestry geodezyjne gruntów i budynków, rejestry sądowe o podmiotach prowadzących działalność, dane statystyczne z wojewódzkiego urzędu statystycznego, rejestry działalności gospodarczej prowadzone przez gminy, sprawozdania o ruchu budowlanym, ewidencja komunikacyjna itp. Korzystanie z tych źródeł informacji w jak najszerszym zakresie przez gminne służby podatkowe pozwoliłoby na zachowanie powszechności opodatkowania i pobranie w maksymalnym stopniu należnych dochodów. Brak takich informacji powodował, że gminy nie posiadały dostatecznej wiedzy o liczbie podatników podlegających opodatkowaniu, a zwłaszcza dotyczącej nowych podatników zobowiązanych do uiszczenia podatku.

Kontrola powszechności opodatkowania podatkiem od środków transportowych, przeprowadzona na podstawie wykazu pojazdów zarejestrowanych w lutym i wrześniu 2002 r.

w Wydziale Komunikacji gminy miejskiej T., wykazała, że spośród zarejestrowanych w tych miesiącach 716 pojazdów, obowiązkowi podatkowemu podlegało tylko 199. Z tej liczby należny podatek wpłacili właściciele 97 pojazdów, co stanowiło 48,7%. Do czasu przeprowadzenia kontroli finansowej przez rio (wrzesień 2003 r.) w gminie nie podjęto czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec właścicieli pojazdów, którzy nie dokonali wpłaty należnego podatku. Obowiązek bieżącej kontroli terminowości wpłat podatku wynika z przepisów § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶. Po stwierdzeniu braku zapłaty wyżej wymienionych należności organ podatkowy winien wszcząć postępowanie podatkowe w celu ustalenia zobowiązania podatkowego, stosownie do przepisów art. 21 § 3 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. W trakcie czynności kontrolnych oszacowano kwotę niezapłaconego podatku na 61 364,00 zł.

W gminie miejskiej B. stwierdzono, że podatnik Elektrownia „B”, w związku z przekazaniem Nadleśnictwu w B. gruntów o powierzchni 99 300 m², złożył korektę do deklaracji podatkowej na podatek od nieruchomości, z datą wpływu 16 lipca 2002 r. Korektą objęto okres lipiec-grudzień 2002 r. Natomiast Nadleśnictwo w B. złożyło korektę deklaracji dopiero w dniu 16 października 2002 r., deklarując powierzchnię 99 300 m², od dnia 1 października 2002 r. W związku z powyższym stwierdzić należy, że przedmiotowe grunty, w okresie lipiec-wrzesień 2002 roku, nie były objęte stosownym podatkiem. Elektrownia „B” wykorzystywała grunty na działalność gospodarczą. Taką samą działalność zadeklarowało Nadleśnictwo w B. Należało zatem przyjąć, że wysokość podatku za wskazany wyżej okres powinna wynosić: 99 300 m² x 0,60 zł (stawka za grunty związane z działalnością gospodarczą) = 59 580 zł: 12 m-cy = 4 965 zł x 3 m-ce = 14 895 zł. Wskazać należy, że zasady dotyczące momentu powstania i wygaśnięcia obowiązku podatkowego unormowane zostały w art. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy, obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Stosownie natomiast do art. 6 ust. 4 ustawy, obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Opisany stan faktyczny świadczy także o braku należytej kontroli pracowników Urzędu w zakresie składanych deklaracji podatkowych. Zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, organy podatkowe pierwszej instancji zobowiązane są do dokonywania czynności sprawdzających, mających na celu, m. in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Bieżąco prowadzona i uaktualniona baza danych o podatnikach gwarantuje powszechność wymiaru i poboru podatków i opłat. Gminy nie posiadając pełnych informacji o podatnikach nie egzekwowały obowiązku składania rzetelnych i uaktualnionych deklaracji podatkowych. Ograniczały się do biernego wyczekiwania na moment złożenia deklaracji. Podczas kontroli wielokrotnie stwierdzano nie egzekwowanie od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej obowiązku terminowego składania deklaracji podatkowych oraz doręczanie osobom fizycznym z opóźnieniem decyzji w sprawie wymiaru podatków i opłat. Niedociągnięcia te spowodowały ujemne skutki dla budżetów gmin, do których dochody z tytułu podatków wpływały z opóźnieniem. Łączna kwota utraconych wpływów z tytułu nie zachowania powszechności opodatkowania wyniosła 602 536,99 zł.

⁵⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 511 z późn. zm.

Stosowanie niewłaściwych stawek podatku od środków transportowych

W lipcu 2002 r. rada miasta T. dokonała zmiany stawek podatku od środków transportowych określonych na 2002 r. uchwałą podjętą w listopadzie 2001 r. W wyniku dokonanych zmian część stawek podatkowych określonych pierwotną uchwałą uległa obniżeniu z dniem 1 września 2002 r. W trakcie kontroli stwierdzono, że obniżone stawki podatku stosowano jedynie w stosunku do pojazdów zarejestrowanych po 1 września 2002 r., natomiast pozostałe pojazdy, tj. zarejestrowane przed tą datą, były opodatkowane w ciągu całego roku wyższą stawką podatku. Wprowadzenie obniżonej stawki podatku jest działaniem na korzyść podatnika i dlatego w danej sprawie mogła nie być zastosowana zasada niezmienności stawki podatkowej w ciągu roku. Nie jest naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawa wprowadzenie w ciągu roku nowej stawki podatku, mającej chronić podatników przed negatywnymi skutkami zbyt wysokich stawek podatku. Jednakże oceniając przedmiotową sprawę, należy mieć na względzie zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa, określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl tej zasady organ administracji powinien stosować takie same normy prawne dla wszystkich obywateli. Z zasady tej, jak również przepisów podatkowych, wynika, że nie można stosować różnych stawek podatku wobec właścicieli pojazdów oraz uzależniać ich wysokość od tego w jakim okresie nabyli środek transportu. Z tych względów organ podatkowy powinien ustalić wymiar rocznej stawki podatku od wszystkich środków transportowych, uwzględniając obniżoną stawkę od 1 września 2002 r., niezależnie od daty nabycia pojazdu (o ile stawka ta uległa obniżeniu). Opłacony podatek w wyższej wysokości stanowi nadpłatę. W wyniku nieprawidłowo zastosowanych stawek podatkowych, w 2002 r. podatnicy dokonali wpłat z tytułu podatku od środków transportowych w zawyżonej kwocie o 135 828,80 złotych.

Rozliczenie z podatnikami nadpłaconych kwot może mieć negatywne skutki finansowe dla bieżącej realizacji dochodów budżetowych miasta. Na podstawie dokonanych czynności kontrolnych regionalne izby obrachunkowe przekazały kontrolowanym podmiotom szereg wniosków pokontrolnych, wskazując między innymi na konieczność:

- rzetelnej weryfikacji składanych deklaracji i wykazów podatkowych,
- podejmowania w szerszym zakresie kontroli podatkowych, mających na celu sprawdzenie wywiązywania się przez podatników i inkasentów z ich obowiązków,
- prowadzenia postępowań podatkowych zgodnie z wymogiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy,
- przestrzegania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie unormowań dotyczących kwestii powstania, zmiany i wygaśnięcia zobowiązań podatkowych,
- bieżącej kontroli uiszczania przez podatników należności podatkowych, co powinno zapewnić niezwłoczne podjęcie czynności windykacyjnych w razie braku zapłaty podatku,
- prawidłowego prowadzenia ewidencji podatkowej jako podstawy do sporządzania wymaganych przepisami sprawozdań budżetowych,
- podniesienia kwalifikacji pracowników zajmujących się zagadnieniami podatkowymi w kontrolowanych jednostkach.

4.1.4. Realizacja pozostałych dochodów budżetowych

Przeprowadzone kontrole ujawniły, że w wyniku nie pobierania opłat i innych należności niepodatkowych oraz ich nieprawidłowego ustalania, dochody jednostek samorządu terytorialnego zostały zaniżone o kwotę 3 335 685,22 zł.

Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie realizacji dochodów z tytułu renty planistycznej

Stosownie do postanowień art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁷, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w wyniku zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość - wójt pobiera procentowo określoną opłatę od wzrostu tej wartości, tzw. rentę planistyczną.

Wszystkie przedłożone kontrolującym akty notarialne w ramach czynności kontrolnych prowadzonych w gminie miejsko-wiejskiej S., wpłynęły do jednostki kontrolowanej po terminie wynikającym z art. 36 ust. 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, notariusz jest obowiązany w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy zbycia nieruchomości w formie aktu notarialnego, przesać wójtowi (burmistrzowi) wypis z tego aktu. Kontrolujący ustalili, że w 2002 r. burmistrz wydał 14 decyzji ustalających opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z siedmiu poddanych kontroli decyzji, wszystkie dotyczyły sprzedaży dokonanych w 1998 r., na terenach objętych zmianą wprowadzoną do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą rady miejskiej w S. z dnia 18 czerwca 1998 r. Na podstawie przedłożonych kontrolującym aktów notarialnych ustalono, że nieruchomości zostały sprzedane. Wydanie przedmiotowych decyzji w 2002 r. nastąpiło z naruszeniem art. 36 ust. 9 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, stosownie, do którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę w drodze decyzji bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (wypisy wpłynęły do urzędu we wrześniu 1998 r.). Ponadto w wydanych decyzjach nieprawidłowo ustalono wysokość opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W decyzjach wzrost wartości nieruchomości, do którego stosowano stawkę procentową, stanowiła różnica między ceną sprzedaży nieruchomości, wynikająca z aktu notarialnego, a wartością nieruchomości według operatu szacunkowego. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Wysokość opłaty ustala się na dzień zbycia nieruchomości, na zasadach ustalonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kontrola w zakresie sprzedaży nieruchomości w gminie Ł. wykazała, że w 2002 r. dokonano sprzedaży działki o powierzchni 1,64 ha na rzecz jednostki eksploatującej surowce drogowe. W wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tereny, na których położona była działka przeznaczone zostały pod wydobycie kruszywa naturalnego. W uchwale ustalono 20% stawkę, służącą naliczeniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości. Do dnia przeprowadzenia kontroli, jst nie podjęła żadnych czynności zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero w trakcie czynności kontrolnych. Na podstawie operatów ustalono, że kwoty należne gminie z tytułu rent planistycznych wyniosły 90 142 zł. W wyniku zaleceń pokontrolnych, do kasy gminy wpłynęła kwota w wysokości 53 640 zł.

Dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego

W zakresie **realizacji dochodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego** stwierdzono szereg nieprawidłowości polegających, między innymi, na nie wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, wbrew postanowieniom art. 40 ust. 1 ustawy z dnia

⁵⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁸, zgodnie z którym prowadzenie robót w pasie drogowym wymaga zezwolenia właściwego zarządcy drogi.

Kontrola kompleksowa przeprowadzona w gminie K. wykazała, że w ciągu całego 2002 r. kontrolowana jednostka wydała jedno zezwolenie na czasowe zajęcie pasa drogowego. Wyliczona należność, w skład której wchodziła należność za zajęcie pobocza, za zajęcie chodnika oraz opłata jednorazowa za umieszczenie urządzeń obcych, wyniosła 1 693,28 zł i została wpłacona na konto bankowe urzędu. Kontrolujący stwierdzili, że opłatę wyliczono prawidłowo, lecz nie została przemnożona przez 11 dni zajęcia pasa drogowego. Powyższe działanie było sprzeczne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych⁵⁹. Prawidłowa kwota należności winna wynosić 3 649,20 zł. W wyniku wyżej opisanych nieprawidłowości, gmina utraciła dochód w kwocie 1 955,92 zł.

W trakcie kontroli gminy D. stwierdzono nie utworzenie rachunku środka specjalnego, na którym gromadzone są środki przeznaczone na utrzymanie i modernizację dróg gminnych z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i kar za zajęcie pasa bez zezwolenia. Środki pochodzące z opłat z tego tytułu gromadzone na rachunku bieżącym gminy. W wyniku kontroli ustalono, że w 2002 r. naliczone opłaty wyniosły 7 578,81 zł, natomiast w pierwszym półroczu 2003 r. - 2 263,15 zł. Ponadto gmina stosowała nieprawidłowe stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego, nieprawidłowo obliczano zajętą powierzchnię pasa oraz urządzeń i obiektów nie związanych z funkcjonowaniem dróg. Skutki finansowe zaniżonych dochodów wyniosły 9 952,44 zł. Kontrola ujawniła też, że wnioskodawcy nie wnieśli należnej opłaty (w odniesieniu do pięciu decyzji) w łącznej wysokości 4 255,02 zł. Gmina nie podjęła żadnych działań w celu ich wyegzekwowania.

Przy wydawaniu decyzji dotyczących udzielenia zezwolenia na zajęcie odcinka pasa drogowego w gminie miejskiej T. naruszano procedury przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów w zakresie terminów i wymagań formalnych dotyczących wniosków składanych w sprawie wydania zezwolenia. W kilku przypadkach po zakończeniu robót w pasie drogowym nie dokonano ich komisijnego odbioru w celu stwierdzenia przywrócenia zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności.

W przypadku decyzji dotyczącej umieszczenia w pasie drogowym obiektu handlowego zezwolenie wydane zostało na okres od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r., na podstawie wniosku z dnia 17 lutego 2003 r., co oznaczało, że obiekt handlowy znajdował się w pasie drogowym do dnia 10 marca 2003 r. bez zezwolenia. Podobna sytuacja dotyczyła pięciu decyzji wydanych w tym roku. We wskazanych sytuacjach nastąpiło zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, które zgodnie z § 11 ust. 4 rozporządzenia polegało na samowolnym zajęciu, przekroczeniu terminu zajęcia lub zajęciu większej powierzchni pasa drogowego niż wynikająca z zezwolenia. Za umieszczenie w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi reklamy i obiektu handlowego lub usługowego, zarządca drogi powinien pobrać karę pieniężną w wysokości dziesięciokrotnej opłaty naliczonej na podstawie § 10a rozporządzenia. Zaniechanie powyższego oznaczało uszczuplenie należnych gminie dochodów. W przypadku dotyczącym decyzji nr 7043/18a/01, opłata nałożona na jej podstawie w wysokości 2 381,61 zł została umorzona na mocy decyzji.

Ponadto, w jednym przypadku zastosowano rozłożenie opłaty za zajęcie pasa drogowego na raty. Postępowanie takie nie miało uzasadnienia prawnego. W omawianym okresie brak było podstaw do stosowania w zakresie opłat za zajęcie pasa drogi przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1, jej przepisy stosuje się, między innymi, do podatków i niepodatkowych należności budżetu jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania właściwe są organy podatkowe. W przypadku opłaty za zajęcie pasa drogowego, organem właściwym do wydania decyzji i ustalenia opłaty był zarząd gminy, jako

⁵⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 z późn. zm.

⁵⁹ Dz. U. Nr 6, poz. 33 z późn. zm.

zarządca drogi, a więc nie organ podatkowy jednostki samorządu terytorialnego. Ustalono także, że Rada Miejska w T. nie skorzystała z delegacji zawartej w art. 34a ustawy o finansach publicznych i nie określiła trybu i zasad umarzania wierzytelności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności oraz organów do tego uprawnionych. Podstaw prawnych do zastosowania przedmiotowych instytucji ustawodawca nie przewidział też w ustawie o drogach publicznych. Zatem, zarówno umorzenie opłaty za zajęcie pasa drogowego jak i jej rozłożenie na raty nastąpiło bez podstawy prawnej.

Dochody z tytułu działalności komunalnej oraz gospodarowania nieruchomościami

W wyniku doraźnej kontroli w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, przeprowadzonej w gminie wiejskiej O., stwierdzono szereg nieprawidłowości dotyczących przeprowadzania przetargów pisemnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości. Nie publikowano w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu w siedzibie Urzędu Gminy wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (oddania w użytkowanie wieczyste), co wymagane było przez art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶⁰. Kontrolujący stwierdzili, że gmina dokonywała zbycia działek stanowiących jej własność w trybie pisemnego przetargu nieograniczonego. Jedyнным ustalonym kryterium wyboru oferty w tych przetargach była cena zaoferowana przez uczestnika przetargu. Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy, przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty. Wybór formy przetargu zależy zatem od celu, który organizator zamierza osiągnąć. Jeżeli celem jest uzyskanie najwyższej ceny w grę wchodzi licytacja, jeżeli wybór najkorzystniejszej oferty (np. co do sposobu zagospodarowania) - właściwym jest przetarg pisemny.

Gmina D. przeznaczyła lokal mieszkalny do sprzedaży, wyceniając go na kwotę 9 298 zł. W protokole uzgodnień zawarto zapis dotyczący zastosowania 70 - procentowej ulgi wynikającej z obowiązującej w tym zakresie uchwały. Kwotę do zapłaty ustalono w wysokości 930 zł, podczas gdy kwota wynikająca z prawidłowego obliczenia winna wynosić 2 790 zł. (30% z 9 298 zł). W sposób bezpodstawny zastosowano w tym przypadku ulgę 90%, tj. niezgodną z postanowieniami uchwały w sprawie ustalania ulg przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność komunalną gminy.

Gmina wiejska U. ustalając wartość zbywanej w 2002 r. nieruchomości na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego (z lutego 1998 r.), zaniżyła jej cenę wywoławczą o kwotę 6 000,00 zł. Czynności związane ze sprzedażą nieruchomości (jako czynności związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym), należy wykonywać z zachowaniem szczególnej staranności, stosownie do postanowień przepisu art. 50 ustawy o samorządzie gminnym.

Kontrola wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia w latach 2001 i 2002 w gminie miejsko-wiejskiej O. wykazała, że w kilku przypadkach cenę nieruchomości przeznaczonej do zbycia określono nie kwotowo, lecz wyrażeniem „według wyceny rzeczoznawcy”, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W akcie notarialnym w sprawie sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemców wskazano, że wysokość udzielonej bonifikaty od ceny sprzedaży wynosi 24 905 zł, podczas gdy z protokołu rokowań wynikało, że wysokość bonifikaty wynosiła 39 156 zł.

Gmina O. nie egzekwowała od TBS obowiązku składania kwartalnych sprawozdań z wpływów z czynszów i innych należności, co stanowiło naruszenie postanowień umowy z dnia 31 grudnia 2001 r. dotyczącej zarządzania przez TBS budynkami mieszkalnymi gminy. Spółka TBS nie przekazywała na konto budżetu gminy czynszów i innych należności uzyskanych od najemców, a stanowiących dochód budżetu. Na dzień 31 grudnia 2002 r. TBS posiadało zaległości z tytułu nie przekazanych gminie czynszów najmu lokali mieszkalnych w kwocie

⁶⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.

1 205 530 zł oraz czynszów najmu lokali użytkowych w kwocie 199 571 zł. Pomimo wystąpienia zaległości, spółka TBS dokonała (na mocy umowy) rozliczenia wynagrodzenia z tytułu ścigalności w pełnej wysokości. Wysokość nadpłaconego wynagrodzenia wynosiła 29 281,88 zł (netto).

Zarząd gminy wiejskiej NWW umorzył zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego dwóch lokali gminnych w kwocie 5 694,17 zł. Przed podjęciem decyzji o umorzeniu nie przeprowadzono postępowania zmierzającego do wyegzekwowania zaległej należności. Podjęcie przez zarząd uchwały w sprawie umorzenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego za okres 1.04.1998-31.08.2001 r. było działaniem niezgodnym z prawem, albowiem stosownie do art. 34a ustawy o finansach publicznych, do kompetencji organu stanowiącego samorządu terytorialnego należy określanie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, udzielanie innych ulg w spłacaniu tych należności oraz wskazanie organów do tego uprawnionych. Zarząd gminy może dokonywać umorzeń jedynie w oparciu o wyżej wymienione zasady. W omawianym przypadku organ stanowiący takich zasad nie określił, w związku z czym organ wykonawczy dokonał umorzenia bezpodstawnie. Ponadto ustalono, że pracownik referatu księgowości dokonał bezpodstawnych odpisów zaległych czynszów dla pięciu dzierżawców w kwocie 5 636,06 zł. W wyniku powyższych działań nastąpiło uszczuplenie należnych dochodów gminy z tytułu czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie 11 330,23 zł.

Badając dochody z tytułu prowadzonej działalności komunalnej (sprzedaż wody i ciepła, odprowadzenie ścieków) w gminie miejskiej Z. ustalono, że licząc od 1996 r., tj. od czasu zlikwidowania prowadzącego tę działalność zakładu budżetowego, ujemna różnica między wpływami i wydatkami związanymi z tą działalnością ulegała ciągłemu wzrostowi. W 2002 r. dochody z tych tytułów wyniosły 362 861,00 zł i były o 658 264,00 zł niższe od wydatków (pomijając stan należności). Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd Miejski w Z. jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 marca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶¹. Zgodnie z obowiązującym regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przyjętym przez Radę Miejską, podstawę rozliczeń za wodę i ścieki stanowią ceny określone w taryfach obowiązujących na rok, zatwierdzonych przez organ stanowiący, bądź wprowadzonych w trybie art. 24 ust. 8 ustawy. Z ustaleń kontroli wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (Urząd Miejski), nie występowało do rady o zatwierdzenie taryf na 2003 i 2004 r. Na terenie przedmiotowej gminy w dalszym ciągu stosowane są ceny wody i ścieków określone uchwałą Rady Miejskiej w 2001 r. Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ustalają szczegółowy tryb opracowywania i zatwierdzania taryf, stawek i opłat, wskazując w art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 10, że taryfy obowiązują przez jeden rok, w związku z czym zachodzi konieczność corocznego opracowywania nowych taryf. Na kontrolowanej jednostce, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, ciążył obowiązek określenia w taryfie - cen i stawek opłat na podstawie niezbędnych przychodów, przy uwzględnieniu kosztów związanych ze świadczeniem usług, po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (art. 20 ust. 2 ustawy) oraz przedstawienia radzie gminy - w terminie 70 dni przed planowaną datą wejścia taryf w życie - wniosku o ich zatwierdzenie (art. 24 ust. 2). Wniosek winien zawierać szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (art. 24 ust. 4). Zasady opracowywania taryf określają również przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁶². Obowiązujące na terenie gminy ceny nie zapewniały sfinansowania kosztów omawianej działalności. Wniosek taki wynika

⁶¹ Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.

⁶² Dz. U. Nr 26, poz. 257.

z porównania ustalonych w trybie kontroli dochodów i wydatków związanych z prowadzoną działalnością. Uzyskane w 2002 r. dochody ze sprzedaży wody stanowiły zaledwie 52,2%, a dochody za odprowadzanie ścieków tylko 15,9% poniesionych wydatków.

Znaczną różnicę wykazało również porównanie kwot dochodów i wydatków związanych ze sprzedażą ciepła. Ujemna różnica za 2002 r. wyniosła 201 413 zł. Stwierdzono, że obowiązujące na terenie gminy ceny ciepła wprowadzone zostały uchwałą zarządu w 1999 r., w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 października 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem⁶³. Należy zaznaczyć, że zgodnie z przepisami § 46 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 12 października 2000 r.⁶⁴, taryfy obowiązujące przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne⁶⁵ - zachowały moc obowiązującą nie później niż do 30 czerwca 2000 r.

4.1.5. Działania pokontrolne

W oparciu o wyniki kontroli regionalne izby obrachunkowe przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości, ich źródła, przyczyny, rozmiary oraz osoby odpowiedzialne, a także zamieszczając wnioski mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości.

Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym właściwym organom kontrolowanych jednostek, przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Podstawą zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Dane dotyczące zgłoszonych zastrzeżeń w 2003 r. przedstawia poniższa tabela.

Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zgłoszone przez kontrolowane jednostki w 2003 r.

Jednostki wnoszące zastrzeżenia	Liczba kwestionowanych wniosków pokontrolnych	Zastrzeżenia oddalone	Zastrzeżenia uwzględnione	Zastrzeżenia w części uwzględnione
Ogółem, z tego:	137	97	26	14
Gminy	117	85	20	12
Powiaty	2	1	1	0
Inne jednostki	18	11	5	2

W porównaniu do 2002 r. liczba kwestionowanych wniosków pokontrolnych zmniejszyła się o 42. W związku z ustaleniami, będącymi efektem przeprowadzonych kontroli, regionalne izby obrachunkowe przekazały 333 zawiadomienia, informacje i sygnalizacje organom administracji rządowej, organom policji i prokuratury, organom kontroli państwowej, posłom i senatorom, tj. o 66 wniosków więcej niż w 2002 r. Dane w tym zakresie obrazuje poniższe zestawienie.

⁶³ Dz. U. Nr 132, poz. 867.

⁶⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 1053.

⁶⁵ Dz. U. Nr 48, poz. 555.

Dane dotyczące przekazanych przez RIO wniosków, informacji, sygnalizacji i zawiadomień w 2003 r.

Nazwa podmiotu	Liczba zawiadomień, wniosków i sygnalizacji
Ogółem, z tego:	333
Minister Finansów	52
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	31
Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	3
Prokuratura	81
Policja	42
Urząd Kontroli Skarbowej	12
Wojewoda	27
Pozostałe podmioty, m. in.: Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowe Biuro Wyborcze, Główny Urząd Statystyczny, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Śledcze, sądy	85

Do **Ministerstwa Finansów** przekazano łącznie 52 sygnalizacje. Przesłane informacje dotyczyły między innymi nieprawidłowości stwierdzonych w składanych przez gminy sprawozdaniach budżetowych o skutkach wynikających ze stosowania ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń podatków. Kontrolni poddawano także merytoryczną poprawność składanych przez gminy wniosków o rekompensatę utraconych dochodów na skutek zastosowania ustawowych ulg i zwolnień w podatkach lokalnych. Ujawnione naruszenia dotyczące niezgodnego z ewidencją (wydanymi decyzjami) wykazywania w sporządzanych sprawozdaniach (Rb-27S, Rb-PDP) skutków wynikłych z udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych wyniosły 2 935 362,44 zł.

Wykazywane w tym zakresie dane mają istotne znaczenie z uwagi na to, że stanowią podstawę ustalenia należnej jst kwoty wyrównawczej części podstawowej subwencji ogólnej oraz nałożonego na gminę obowiązku dokonywania wpłat na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej. Przedkładane przez gminy korekty sprawozdań i wniosków były podstawą do wydania przez Ministra Finansów decyzji o zmniejszeniu przyznanych gminom kwot subwencji ogólnej.

Na przykład w wyniku analizy, dokonanej przez RIO w Białymstoku, poprawności sporządzania sprawozdań o podstawowych dochodach podatkowych (Rb-PDP) za I półrocze 2002 r., w czternastu gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania danych mających wpływ na wysokość subwencji ogólnej. W związku ze złożonymi przez gminy, na skutek kontroli, korekty sprawozdań, Minister Finansów wydał 9 decyzji (wg stanu na dzień sporządzenia sprawozdania), w których obniżył ustaloną gminom kwotę wyrównawczą subwencji na łączną wartość 580 028 zł.

Podczas czynności kontrolnych w gminie O.Ś. stwierdzono zawyżenie kwoty zwolnienia z podatku leśnego, wykazanej we wniosku o przyznanie subwencji rekompensującej. Podstawą udzielonego zwolnienia z podatku leśnego była, wykazana w deklaracji podatkowej Lasów Państwowych, powierzchnia lasów w drzewostanie do 40 lat, która zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach - była zwolniona z opodatkowania. We wniosku o rekompensatę gmina wykazała kwotę w wysokości 71 507,00 zł, podczas gdy z deklaracji podatnika zwolnienie podatkowe stanowiło kwotę 18 976,00 zł i taką kwotę należało wykazać w złożonym wniosku. Zatem kwota subwencji rekompensującej została zawyżona o 52 531,00 zł.

Należy zaznaczyć, że w wielu przypadkach kontrolowane gminy dokonywały stosownych korekt sprawozdań i wniosków jeszcze w czasie trwania czynności kontrolnych.

Nieznacznie wzrosła ilość zawiadomień skierowanych do **organów prokuratury i policji**. Przesłano ich łącznie 123 i dotyczyły sytuacji, w których stwierdzono nieprawidłowości dające podstawę do przyjęcia istnienia prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa. Dotyczyło to między innymi sytuacji: zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych w kontrolowanej jednostce, poświadczenia nieprawdy we wnioskach o przyznanie dotacji celowych, poświadczenia nieprawdy w dokumentach dotyczących odbioru realizowanych robót budowlanych, bezpodstawnego umarzania zaległości podatkowych, przywłaszczenia środków publicznych przez pracowników jednostki, realizacji robót budowlanych bez stosownych pozwoleń wymaganych przez przepisy prawa budowlanego, bezpodstawnego wypłacania świadczeń pieniężnych.

Kontrola przeprowadzona w gminie wiejskiej R. ujawniła fakty świadczące o odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za powstanie strat w majątku gminy, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. budowa szkoły podstawowej i sali gimnastycznej, szacowanych na kwotę co najmniej 722 741 zł. Udzielając zamówienia publicznego na realizację wyżej wymienionej inwestycji wybrano ofertę, w której wykonawca przedstawił wartość przedmiotu zamówienia w cenach brutto, łącznie z podatkiem VAT. Zawarta umowa określała wartość robót również w cenach brutto. Po upływie roku (brak daty podpisania aneksu) umowę zmieniono w sposób niekorzystny dla gminy, zamieniając ceny brutto na ceny netto, bez wcześniejszego pomniejszenia ich o kwotę podatku. Wójt gminy podpisując aneksy do umowy (z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych), a następnie niedopełniając ciążącego nań - z racji pełnienia funkcji publicznej - obowiązku sprawdzenia pod względem merytorycznym faktur powykonawczych przed ich zatwierdzeniem do zapłaty - spowodował, że wykonawca robót bezpodstawnie doliczył podatek VAT do umownych cen brutto, czyli do podstawy zawierającej już podatek. Strata finansowa gminy spowodowana tym zaniechaniem, w pierwszej fazie inwestycji, osiągnęła sumę 148 667,68 zł. Ponadto cena I etapu robót została zawyżona w wyniku zastosowania nieprawidłowej stawki roboczogodziny. Kwota tego zawyżenia nie była możliwa do ustalenia z uwagi na bezprawne usunięcie dokumentów powykonawczych. Stwierdzono również (w przypadku dokumentów powykonawczych I etapu robót), że istnieje podejrzenie, iż kontrolowana jednostka podwójnie zapłaciła kwotę 78 193,89 zł za wykonanie tych samych robót przy realizacji kanalizacji deszczowej. Wyjaśnienie tego faktu nie było jednak możliwe ze względu na usunięcie dokumentów. Analogiczne zaniechania obowiązków ujawniono również przy realizacji II etapu inwestycji, gdzie suma podwójnie opłaconego podatku VAT osiągnęła kwotę 128 377,50 zł. Wykonawca zadania bezpodstawnie doliczył do wcześniej wykonanych robót, tzw. waloryzację ceny. Stratę gminy z tego tytułu oszacowano na kwotę 55 060,73 zł. W dokumentach powykonawczych istnieją sprzeczności wskazujące na możliwość nadpłaty w kwocie 59 554,98 zł za wykonanie stropów w sali gimnastycznej. Szacowana łączna suma strat w majątku gminy, spowodowana zaniechaniami obowiązków sprawdzenia wysokości ceny i zakresu wykonania prac przed zatwierdzeniem dokumentów powykonawczych I i II etapu do wypłaty, sięga kwoty 469 854,78 zł. Straty te zostały powiększone w wyniku zaniechań przez wójta obowiązków przy spłacie zobowiązań wobec wykonawcy. Gmina rozpoczynając drugą fazę inwestycji była już poważnie zadłużona w ZUS. Faktycznie nie miała zdolności płatniczych i zalegała z opłatami na rzecz wykonawcy robót, który po zakończeniu prac natychmiast sprzedał wierzytelności z tego tytułu firmie windykującej długi. Wójt uznał wówczas wierzytelności w kwocie zawyżonej o 100 000 zł, nie bacząc na fakt, że część należności wynikającej z faktury (przed sprzedażą długu) została już spłacona. Dopuszczenie do sprzedaży wierzytelności w sytuacji, gdy istniały wątpliwości co do zasadności kwoty, spowodowało kolejne kumulujące się straty gminy z tytułu kosztów procesu - 16 859,10 zł, odsetek za zwłokę - 35 031,30 zł. Wójt podpisał porozumienie z wierzycielem o spłacie ratalnej długu, nie posiadając realnej możliwości jego wypełnienia. Spłacono jedynie kwotę w wysokości 200 000 zł. Skutkiem powyższego było przedstawienie długu do windykacji komorniczej, co spowodowało dalszy wzrost kosztów, mianowicie: odsetki wzrosły do 49 999,17 zł (stan na dzień 31.05.2003 r.), koszty procesowe -

9 656,10 zł, koszty adwokackie - 7 200,00 zł, koszty zastępstwa procesowego 3 600,00 zł, opłata egzekucyjna 48 106,80 zł i pozostałe - 66,50 zł. Ponadto wierzyciel wezwał gminę do zapłaty kwoty nie objętej jeszcze egzekucją, gdzie suma odsetek wynosiła 16 665,71 zł. Kolejne roszczenia przedstawione przez wierzyciela do egzekucji powiększyły sumę strat z tytułu procesu do kwoty 15 179,80 zł. Łączna suma strat spowodowana nagannym działaniem wójta osiągnęła kwotę 250 477,08 zł.

Komenda Powiatowa Policji w N. wszczęła dochodzenie o przestępstwo przewidziane w art. 284 § 2 kodeksu karnego, na podstawie wyników kontroli gminy P., podczas której stwierdzono, popełnienie przez kasjera urzędu czynu polegającego na przywłaszczeniu środków pieniężnych w wysokości 2 220,85 zł, stanowiących prowizję od sprzedanych znaków skarbowych.

Prokuratura Rejonowa w R. wszczęła dochodzenie przeciwko dyrektorowi i głównej księgowej, zatrudnionym w gminnej jednostce organizacyjnej zajmującej się obsługą szkół i przedszkoli w R. W wyniku kontroli przeprowadzonej w tej placówce stwierdzono wykazywanie w księgach rachunkowych za lata 2000-2002 nierzetelnych danych, w tym dotyczących zobowiązań kontrolowanej jednostki oraz 15 jednostek oświatowych, dla których prowadziła ona księgi. Zobowiązania dotyczyły składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych i Fundusz Pracy. Nierzetelność polegała na usunięciu (wyksięgowaniu) z ksiąg rachunkowych części z tych zobowiązań niedozwolonymi zapisami księgowymi, co skutkowało nie wykazywaniem ich w sprawozdawczości budżetowej i w bilansie oraz ich niepłaceniem. Powyższe działanie spowodowało naliczenie przez ZUS odsetek za zwłokę i kosztów postępowania egzekucyjnego na kwotę, co najmniej 1 367 089,93 zł. Jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zobowiązane są do dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy, a zatem płacenie odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań jest sprzeczne z tą zasadą. Opisane czyny, tj. nie prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz podawanie w nich nierzetelnych danych, zagrożone są odpowiedzialnością karną stosownie do art. 77 ustawy o rachunkowości, zaś działanie na szkodę gminy poprzez narażenie jej na płacenie odsetek za zwłokę - odpowiedzialnością, o której mowa w art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny⁶⁶.

Sygnalizacje przekazywane wojewodom związane były, w przeważającej mierze, z ujawnionymi przypadkami niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji udzielonych jednostkom samorządowym.

Gmina miejska P. na mocy umowy zawartej z wojewodą, zobowiązana była przeznaczyć dotację celową w wysokości 829 813,00 zł na przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe na osiedlu P. W wyniku kontroli stwierdzono wykorzystanie dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 403 588,40 zł. Kwotę tę wykorzystano na roboty kanalizacyjne i wykonanie nawierzchni drogowej w innej części miasta. Powiadomiono także prokuraturę o fałszowaniu rozliczenia dotacji celowej.

Kontrola gospodarki finansowej powiatu K. stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji celowej w wysokości 63 768,00 zł, przyznanej z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych powiatu. Z otrzymanej na realizację zadań z zakresu ochrony i zagospodarowania lasów dotacji, powiat wydatkował kwotę 12 925,00 zł na wypłatę nagród dla pracowników własnej jednostki oraz pracowników zatrudnionych w siedmiu współpracujących ze starostwem gminach.

Do **organów skarbowych** skierowano 12 zawiadomień. Dotyczyły one naruszenia przez podmioty kontrolowane obowiązków związanych z terminowym odprowadzeniem podatku dochodowego od wypłaconych wynagrodzeń.

⁶⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

Regionalne izby obrachunkowe skierowały ogółem 351 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych i wniosków o ukaranie do **rzeczników dyscypliny finansów publicznych** oraz do **komisji orzekających** w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁷. Do najczęściej stwierdzonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych należało: naruszenie zasad, form lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych, dokonywanie wydatków z przekroczeniem upoważnień określonych w planie finansowym, zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, a także wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

4.1.6. Podsumowanie

1. *Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych, w 2003 r., realizowana była - przede wszystkim - poprzez kontrole kompleksowe jednostek samorządu terytorialnego, które stanowiły ponad 52% ogólnej liczby kontroli. Wynikało to z wypełniania przez izby ustawowego obowiązku przeprowadzenia kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na cztery lata. W ramach kontroli badaniem obejmowano występujące w jednostce procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, udzielaniem zamówień publicznych, gospodarowaniem majątkiem, funkcjonowanie mechanizmów kontroli wewnętrznej, zarządzanie środkami publicznymi - składające się na obraz gospodarki finansowej danego podmiotu.*
2. *Kontrola pozyskiwania dochodów budżetowych jest stałym i istotnym elementem programu kontroli przeprowadzanych przez regionalne izby obrachunkowe. Wobec ograniczonych możliwości pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań oraz pogłębiających się trudności z wykonaniem pełnej kwoty dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, niezwykle ważne stają się działania gmin mające na celu optymalną realizację dochodów z podatków i opłat, ustalanych oraz pobieranych przez gminy, a w szczególności podatku od nieruchomości. Wskazana, optymalna realizacja dochodów uwzględniać musi kompetencje rady gminy do kształtowania określonych elementów danego podatku. Kompetencje te stanowią instrument tzw. polityki podatkowej jst, mającej na względzie zarówno aspekt fiskalny, jak również uwarunkowania społeczne i ekonomiczne mieszkańców i podmiotów danej jednostki samorządu terytorialnego.*
3. *Czynności kontrolne dotyczące zagadnień związanych z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów budżetowych pozwalają na wniosek, że w wyniku stwierdzanych nieprawidłowości o różnym charakterze, dochody te często nie były realizowane w planowanej wysokości. Terminowe pobieranie przysługujących jednostce samorządowej należności, w wysokościach wynikających z przepisów, umów, czy też decyzji, ma istotne znaczenie dla wykonania budżetu, zgodnie z założonym harmonogramem realizacji dochodów i wydatków.*

⁶⁷ W 2003 r. regionalne izby obrachunkowe przekazały do rzeczników dyscypliny finansów publicznych i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ogółem 558 wniosków o ukaranie i zawiadomień, z czego 351 stanowiły wnioski sformułowane na podstawie ustaleń kontroli (zob. s. 45).

4. *Przeprowadzone kontrole wykazały, że gminy podejmowały czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Jednakże działania te winny być podejmowane bez zbędnej zwłoki, tj. po upływie terminu płatności podatku. Kontrolowani wierzyciele czynili to niekiedy po upływie kilku miesięcy, a nawet po upływie roku albo dopiero w czasie kontroli. W wyniku braku działań windykacyjnych, skutkujących przedawnieniem należności kontrolowane jednostki bezpowrotnie utraciły dochody w wysokości 2 934 040 zł.*
5. *Ustalenia kontrolne dotyczące istotnych naruszeń zasady powszechności opodatkowania, wskazują na konieczność wszechstronnego wykorzystania przez gminne organy podatkowe prawnie dostępnych informacji, ewidencji i rejestrów, celem zgromadzenia pełnej bazy danych o podmiotach objętych obowiązkiem podatkowym.*
6. *Organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego nie prowadziły postępowań wyjaśniających przed wydaniem decyzji przyznających ulgi w zapłacie podatku (np. w sprawie umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę). Powodowało to sytuacje, w których decyzje, pociągające za sobą niekiedy znaczne skutki finansowe, przybierały charakter arbitralny, nie dający żadnej możliwości weryfikacji podjętych rozstrzygnięć.*
7. *Wyniki kontroli gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego wskazują na częste naruszenia zasady jawności obrotu mieniem publicznym (np. brak publikacji wykazów nieruchomości, niepełne dane w wykazach, naruszenia przepisów określających terminy obowiązujące w procedurach zbywania nieruchomości). Obowiązujące w tym zakresie przepisy pozostawiają zbyt wiele dowolności, czego najlepszym przykładem jest brak jakichkolwiek regulacji prawnych dotyczących zbywania nieruchomości komunalnych w drodze rokowań, po dwóch przetargach zakończonych wynikiem negatywnym oraz zasady szczególnej ochrony składników majątku samorządu terytorialnego.*
8. *Należne jednostkom samorządowym dochody często nie były realizowane wskutek braku dostatecznej wiedzy pracowników, co dotyczyło, w szczególności, zasad i procedur wynikających z ustawy Ordynacja podatkowa. Wiele trudności przysparzało stosowanie przepisów określających obowiązki organów podatkowych w zakresie kontroli podatkowej, czynności sprawdzających, wydawania decyzji określających wysokość zobowiązań podatkowych. Niezwykle rzadko organy podatkowe podejmowały czynności w celu ustalenia odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe, czy też ustalenia podatnika (przede wszystkim poprzez inicjowanie postępowań sądowych w sprawie stwierdzenia nabycia spadku). To samo stwierdzenie odnieść można do działań zmierzających do zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych (hipoteka, zastaw rejestrowy). Wskazuje to na konieczność wzmożenia działań szkoleniowych w omawianym zakresie. Szkolenia powinny objąć także obszar zagadnień związanych z udzielaniem przez organy podatkowe pomocy publicznej przedsiębiorcom.*

4.2 Kontrola wykorzystania dotacji celowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2003 r. koordynowaną kontrolę prawidłowości wykorzystania przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych dotacji celowych uzyskanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Wynikające z tego przepisu upoważnienie obejmuje badanie gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów korzystających z dotacji przyznanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęto, iż kontrola powinna obejmować nie tylko wydatkowanie środków uzyskanych od jednostek samorządu terytorialnego, lecz także rzetelność wniosku, który podmiot niepubliczny złożył w celu pozyskania dotacji. Badanie prawidłowości wykorzystania dotacji celowych przyznanych podmiotom niepublicznym objęło, poza dokumentacją potwierdzającą rozdysponowanie kwoty dotacji, także inne obszary mające bezpośredni wpływ na ocenę zgodności z prawem postępowania podmiotu niepublicznego⁶⁸. Kontrolą objęto wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetów jst w 2002 r.

4.2.1. Analiza stanu prawnego

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania im przypisane przez ustawy mogą tworzyć jednostki, mogą też zawierać umowy z innymi podmiotami, które te zadania są gotowe wykonywać. Zasada ta wyrażona została w przepisach ustaw ustrojowych⁶⁹ oraz w art. 25 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba, że ustawy stanowią inaczej. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i gwarantować wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i celowy. W czasie przeprowadzania kontroli nie obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Urzeczywistnieniu tej zasady miał wówczas służyć między innymi art. 118 ustawy o finansach publicznych⁷⁰, który przewidywał, iż podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogły realizować cele publiczne, wynikające z zadań przypisanych jednostce samorządu terytorialnego po otrzymaniu od niej środków finansowych w postaci dotacji z budżetu. Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia i sposób kontroli wykonywania zleconego zadania winny być określone w uchwale organu stanowiącego jst, przy jednoczesnym zapewnieniu jawności

⁶⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.), art. 42 ust. 1 pkt 5, w którym znajduje się zapis, iż stowarzyszenie zwykle nie może otrzymywać dotacji.

⁶⁹ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

⁷⁰ Art. 118 ustawy o finansach publicznych w wersji wówczas obowiązującej, tj. w wersji sprzed nowelizacji dokonanej przez art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Jednostki samorządu terytorialnego, na mocy art. 23 ust. 1a wskazanej ustawy, mogą zlecać realizację zadań publicznych w trybie określonym w uchwale wydanej na podstawie art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu dotychczasowym do dnia 1 czerwca 2004 r.

postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Uzupełnieniem tej regulacji był przepis art. 92 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, który określał zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonania budżetu, w myśl którego zlecenie zadań podmiotom niedziałającym w celu osiągnięcia zysku winno następować w trybie wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, z odpowiednim zastosowaniem art. 25 i art. 71 tej ustawy. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych następowało w formie umowy między jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem, który będzie realizował zadanie (art. 118 ust. 2). Umowa taka powinna była zawierać elementy określone w przepisach art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w tym zwłaszcza: szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, kwotę dotacji należnej jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności, tryb kontroli wykonania zadania, sposób rozliczenia udzielonej dotacji i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Możliwość udzielenia dotacji na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy o finansach publicznych była uwarunkowana po pierwsze tym, aby podmiot dotowany nie należał do którejkolwiek z kategorii jednostek sektora finansów publicznych⁷¹, po drugie, aby nie działał w celu osiągnięcia zysku. Drugi z tych warunków budził kontrowersje interpretacyjne. Problemem było, czy niezarobkowy cel działania odnieść należało do ogólnego celu działalności podmiotu (wynikającego ze statutu bądź aktu utworzenia), czy też wystarczyło, iż w zakresie realizacji określonego zadania podmiot złoży ofertę wykonania po kosztach własnych, niezbędnych do zapewnienia odpowiedniej jakości świadczenia, nie deklarując chęci zarobkowego wykorzystania dotacji. Częściej spotykanym poglądem było założenie, iż warunkiem uzyskania dotacji jest, aby ogólna działalność podmiotu nie była nastawiona na zysk. Przepis art. 118 ust. 1 ustawy należało więc traktować jako wyjątek od zasady wyrażonej w art. 25 ust. 1, eliminował on bowiem możliwość otrzymania dotacji przez określony krąg podmiotów. Podmiotowe ograniczenia co do możliwości ubiegania się o dotacje zawarte są również w odrębnych ustawach.

Przedmiotowy zakres stosowania dotacji to „cele publiczne związane z realizacją zadań publicznych jednostki”. Zatem realizacja przez podmiot zleconego celu winna służyć wykonaniu zadania publicznego przypisanego jednostce samorządu danego szczebla. Zakres zadań własnych (i przykładowy ich katalog) poszczególnych stopni samorządu terytorialnego zakreślają przepisy ustaw ustrojowych. Większość obszarów, w których działają jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli jest zbieżna (dla przykładu można wymienić takie dziedziny jak: kultura fizyczna, kultura i sztuka, ochrona zdrowia i pomoc społeczna), dlatego też podstawowym kryterium rozdzielającym zadania własne jednostek samorządu są ustawy prawa materialnego. Nie zawsze jednak podział zadań publicznych jest wyraźnie zaznaczony w przepisach tych ustaw, np. ustawa o kulturze fizycznej, ustawa o działalności kulturalnej, czy ustawa o zakładach opieki zdrowotnej ustalając zadania administracji publicznej przypisują je ogólnie jednostkom samorządu terytorialnego bez bliższej specyfikacji. Rozdzielenia zadań w takim wypadku należy szukać w nieostrych pojęciach, jak „zadania publiczne o charakterze ponadgminnym”, czy „zadania o charakterze wojewódzkim”.

⁷¹ Art. 5 ustawy o finansach publicznych, określający przynależność do sektora finansów publicznych.

Poza omówioną regulacją, problematyka dotowania podmiotów spoza sektora finansów publicznych w oparciu o umowy w sprawie powierzania realizacji zadań publicznych była uregulowana, w odniesieniu do sfery pomocy społecznej, w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁷² oraz przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzoru ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej⁷³. Artykuł 12a ustawy dopuszczał zlecenie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu pomocy społecznej nie tylko organizacjom społecznym, kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom i stowarzyszeniom, których działalność z zasady nie jest prowadzona w celu osiągnięcia zysku, lecz także pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym, nie ustanawiając warunku niezyskowej działalności. Wydane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej rozporządzenie wykonawcze do ustawy określało m. in. podstawowe elementy, jakie powinna zawierać oferta podmiotu, warunki rozpatrzenia oferty, kryteria, które w szczególności należy uwzględnić przy rozpatrywaniu ofert, zasady okresowej oceny realizacji zadania i okres sprawozdawczy, a także wzór oferty, umowy i sprawozdania. Regulacje obowiązujące w zakresie zlecenia zadań ze sfery pomocy społecznej zawierały ujednolicone, szczegółowe zasady ubiegania się o dotacje przez podmioty niepubliczne. Z tego względu w dużo większym stopniu sprzyjały zrealizowaniu postulatów efektywności i oszczędności przy zlecaniu zadań, niż ogólne zasady wynikające z art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przejawem tego mogą być np. szczegółowe wymogi co do zawartości oferty podmiotu ubiegającego się o dotację, ustanowione przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2000 r., obejmujące m. in. szczegółową kalkulację kosztów realizacji zadania, informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych wskazujących na możliwość wykonania zadania oraz o wysokości środków finansowych uzyskanych na realizację danego zadania od innych podmiotów i instytucji. Są to kluczowe kwestie, służące np. ustaleniu, czy podmiot ubiegający się o realizację zadania daje gwarancję jego wykonania, czy nie działa w celu osiągnięcia zysku. Kompetencja organu stanowiącego jst do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji została zakreślona w art. 118 ust. 3 ustawy w sposób ogólny, umożliwiającą dowolność w regulowaniu tych kwestii, powodującą dodatkowo, iż podmioty niepubliczne działające w obszarze władztwa różnych jednostek samorządu były obowiązane do spełniania różnych warunków ubiegania się o dotację i jej rozliczania.

Wydatkowanie środków pozyskanych z dotacji było objęte zakresem ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy, miała ona zastosowanie do zamówień publicznych udzielanych przez spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi. Ponadto, jak wynikało z postanowienia ust. 2 przywołanego art. 4 ustawy, do stosowania jej przepisów były obowiązane również inne podmioty, jeżeli ponad 50% wartości udzielonego przez nie zamówienia finansowano ze środków publicznych lub bezpośrednio przez podmioty wymienione w ustawie.

⁷² Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn zm.; obecnie nie obowiązuje; por.: ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593).

⁷³ Dz. U. Nr 55, poz. 662. Rozporządzenie, w zakresie wzoru ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań, zachowuje moc obowiązującą do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie delegacji zawartych w nowej ustawie o pomocy społecznej (art. 159 ustawy).

Z treści przywołanej regulacji wynika, iż spółdzielnie, stowarzyszenia i fundacje obowiązane były przestrzegać reżimu ustawy w takim zakresie, w jakim finansowały ze środków publicznych zamówienie udzielane na potrzeby realizacji zleconego zadania. Inne podmioty zaś (np. osoby fizyczne lub inne niż wskazane osoby prawne) zostały zobowiązane do stosowania przepisów ustawy do każdego zamówienia, w przypadku gdy finansowały je w ponad 50% ze środków publicznych lub przy bezpośrednim udziale (w takiej części) podmiotu wymienionego w katalogu art. 4 ust. 1 ustawy. Wskazać tu również należy na przepisy art. 6 ustawy, zawierającego wyłączenia w stosowaniu jej wymogów.

Specyficzny charakter dotacji jako wydatku budżetowego znajduje odzwierciedlenie w katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W myśl przepisów art. 138 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych podlega zarówno udzielenie dotacji niezgodnie z ustalonymi zasadami, jak i niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków pochodzących z dotacji.

4.2.2. Cele i charakterystyka kontroli

Podstawowym celem przeprowadzonej kontroli koordynowanej było zbadanie prawidłowości wykorzystywania przez podmioty niepubliczne dotacji uzyskiwanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności celem prowadzonych czynności kontrolnych było ustalenie, czy podmioty niepubliczne:

- składały rzetelne wnioski o udzielenie dotacji,
- przeznaczały środki dotacyjne na cele wskazane we wniosku i umowie w sprawie udzielenia dotacji,
- prowadziły w sposób należyty dokumentację dotyczącą wydatkowania środków pochodzących z dotacji, a zwłaszcza stosowały (w wymaganym zakresie) procedurę określoną przepisami ustawy o zamówieniach publicznych,
- rzetelnie rozliczały się z wykorzystania dotacji.

Ocena prawidłowości postępowania nie stanowiła zasadniczego celu kontroli jednostek samorządu terytorialnego zmierzającego do udzielenia dotacji⁷⁴. Prawidłowość działań dotującego podlegała jednakże kontroli w zakresie mającym wpływ na zabezpieczenie właściwego wykorzystania dotacji i jej rozliczania. Badaniem objęto wykorzystanie 151 dotacji udzielonych z budżetów 82 jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla⁷⁵. Z uwagi na odmienny reżim prawny, czynności kontrolne przeprowadzone zostały z rozróżnieniem dotacji udzielanych na podstawie uchwał podejmowanych w trybie art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych i dotacji z zakresu pomocy społecznej, dla których zostały określone jednolite zasady ich udzielania i rozliczania.

Z punktu widzenia katalogu zadań publicznych, najczęściej kontroli przeprowadzono w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych na realizację celów w sferze zadań kultury fizycznej i turystyki. Dotacje udzielone na realizację tych celów stanowiły 65,6% ogółu zbadanych. Na taki stan rzeczy największy wpływ ma fakt, iż w przypadku wielu jednostek

⁷⁴ Prawidłowość udzielania dotacji celowych z budżetów jst była przedmiotem kontroli koordynowanych, które rio przeprowadziły w 2000 r. Wyniki tych kontroli zostały zaprezentowane w przedłożonym Sejmowi i Senatowi sprawozdaniu KR RIO z działalności izb obrachunkowych za 2000 r.

⁷⁵ Większość podmiotów niepublicznych, które poddano kontroli uzyskała dotacje na realizację zadań szczebla gminnego (ponad 90%).

samorządowych, a zwłaszcza gmin wiejskich, ta sfera zadań jest w praktyce jedyną, w której dochodzi do udzielenia dotacji podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych⁷⁶. Spośród pozostałych obszarów zadań, w których dotowano podmioty niepubliczne, zbadano wykorzystanie 26 dotacji z zakresu ochrony zdrowia (17,2%), 16 dotacji udzielonych na realizację celów z zakresu pomocy społecznej (10,6%), 5 dotacji (3,3%) na zadania oświaty i wychowania oraz 5 dotacji (3,3%) zaklasyfikowanych wspólnie jako „inne” z powodu sporadyczności występowania podobnych celów (4 dotacje na działalność inwestycyjną polegającą na budowie urządzeń infrastruktury technicznej, a także dotacja na realizację celów związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu).

Objęte kontrolą prawidłowości wykorzystania dotacji z budżetów jst przyznane zostały łącznie 114 podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych. Dość powszechną praktyką jest udzielanie jednemu podmiotowi dotacji na realizację więcej niż jednego celu. Stwierdzono również przypadki przyznawania jednemu podmiotowi dotacji na realizację celów należących do różnych sfer zadań publicznych, np. ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Dominującą kategorią dotowanych podmiotów są stowarzyszenia, stanowiące 90,3% podmiotów skontrolowanych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji (zbadano 103 stowarzyszenia). Formą prawną działalności podstawowych jednostek realizujących cele i zadania z zakresu kultury fizycznej - klubów sportowych - jest bowiem forma stowarzyszenia (odnośnie klubów działających w obszarze sportu amatorskiego). Stanowią o tym przepisy art. 6 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej⁷⁷.

Ponadto, kontrolą objęto wykorzystanie dotacji przez 6 kościelnych osób prawnych (diecezjalne oddziały Caritas i zgromadzenia zakonne), wyposażonych w przymiot osobowości prawnej na mocy przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁸. Podmioty te działały, co do zasady, w sferze pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Zbadano również prawidłowość wydatkowania środków pochodzących z dotacji przez 2 fundacje⁷⁹. Spośród otrzymujących dotacje celowe podmiotów 3 sklasyfikowano jako „inne”. W grupie tej znalazły się: osoba fizyczna realizująca zadania z zakresu pomocy społecznej, spółka wodna oraz społeczny komitet budowy nawierzchni dróg.

Analizując formy prawne podmiotów, którym zlecono realizację celów należących do sfery zadań przypisanych jst należy stwierdzić, iż nie znajduje prawnego uzasadnienia - w sensie podmiotowym - przyznanie dotacji społecznemu komitetowi budowy powołanemu przez mieszkańców. Podmiot taki posiada charakter stowarzyszenia zwykłego w rozumieniu przepisów art. 40 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach - w związku z tym nie może otrzymywać dotacji. Przeprowadzenie inwestycji polegającej na budowie oczyszczalni i kanalizacji zlecono natomiast spółce wodnej - podmiotowi, który w myśl wówczas obowiązującego przepisu art. 164 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne⁸⁰ nie mógł prowadzić działalności w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸¹.

⁷⁶ Tezę tę potwierdzają wyniki kontroli prawidłowości udzielania dotacji przez jst, przeprowadzonej w 2000 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 z późn. zm.

⁷⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

⁷⁹ W jednym przypadku nie doszło do przeprowadzenia zamierzonej kontroli wykorzystania dotacji przez fundację, gdyż nie była czynna siedziba dotowanego podmiotu. W związku z zaistniałą sytuacją złożono do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu czynu polegającego na uchylaniu się od kontroli, określonego w art. 27 ustawy o rio.

⁸⁰ Dz. U. Nr 115, poz. 1229 późn. zm.

⁸¹ Dz. U. Nr 72, poz. 747 późn. zm.

Kontrolą objęto wykorzystanie dotacji otrzymanych z budżetów jst przez podmioty niepubliczne w kwocie 14 656 223 zł. Poniższe zestawienie przedstawia kwoty dotacji faktycznie przekazanych, skontrolowanych pod kątem wykorzystania na realizację celów związanych z poszczególnymi zadaniami publicznymi.

Wielkość i struktura faktycznie przekazanych kwot dotacji przez jst podmiotom niepublicznym na realizację zadań własnych w 2002 r.

Dotacje przekazane w 2002 r. z budżetów jst	Kultura fizyczna i turystyka	Ochrona zdrowia	Pomoc społeczna	Oświata i wychowanie	Inne
14 656 223	6 175 334	1 317 593	1 783 512	345 131	5 044 653
100%	42,1%	9,0%	12,2%	2,3%	34,4%

4.2.3. Oferty (wnioski) realizacji celów należących do sfery zadań publicznych

Oferty - wnioski o udzielenie dotacji są jednym z podstawowych elementów, które pozostają w bezpośrednim związku z oceną prawidłowości wykorzystania dotacji przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych. Jednolite wymagania w zakresie zawartości oferty określone zostały w sposób szczegółowy jedynie w odniesieniu do dotacji na realizację zadań pomocy społecznej. Przepis art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych delegował w sposób ogólny organom stanowiącym jst określenie trybu postępowania o udzielenie dotacji, co stworzyło możliwość swobodnego kształtowania norm prawnych regulujących wymagane elementy wniosku o realizację zadania. Przeprowadzone kontrole wykazały w 9 przypadkach brak jakichkolwiek postanowień w uchwałach organów stanowiących jst w zakresie szczegółowości wniosków o udzielenie dotacji, natomiast w 26 organ stanowiący nie wskazał na konieczność przedstawienia przez podmiot danych i dokumentów istotnych dla przyznania dotacji, dotyczących zasobów kadrowych, rzeczowych czy finansowych.

Badaniu poddano merytoryczną zawartość wniosków, niezależnie od ustanowionych w tym zakresie wymagań przez organ stanowiący jst. Sprawdzono, czy wnioski zawierały postanowienia istotne dla zawarcia umowy o udzielenie dotacji w świetle art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (szczegółowy opis celu, wysokość kwoty dotacji) oraz kalkulację kosztów wykonania i wskazanie innych źródeł finansowania jako elementów niezbędnych dla późniejszej oceny prawidłowości wykorzystania dotacji⁸². W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, iż we wnioskach nie zamieszczano:

- szczegółowego opisu celu - 17 przypadków (13,2% ogółu złożonych wniosków),
- wysokości kwoty oczekiwanej dotacji - 7 przypadków (5,3%),
- kalkulacji kosztów realizacji celu - 32 przypadki (24,8%),
- wskazania źródeł finansowania realizacji celu - 27 przypadków (20,9%).

Ponadto ustalono, że podmioty ubiegające się o dotację w 6 przypadkach przedstawiły nierzetelne dane o posiadanych zasobach kadrowych i rzeczowych oraz środkach

⁸² Należy zaznaczyć, iż elementy te, jak również informacja o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych stanowią niezbędny składnik oferty zlecenia zadania publicznego w rozumieniu przepisów art. 14 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

finansowych. Ustalenie to dotyczy dotacji udzielanych przez jst, w których obowiązek składania wskazanych informacji został ustanowiony. Dodać tu należy, iż określenie wymagań co do wniosku w uchwale i nie spełnienie ich przez podmiot ubiegający się o dotację w wielu przypadkach nie stanowiło przeszkody w udzieleniu dotacji. Odnotować też trzeba, że 6 dotacji udzielono podmiotom, które w ogóle nie złożyły wniosku.

Wśród 16 zbadanych dotacji z zakresu pomocy społecznej nie stwierdzono, aby zaniechano obowiązku przedstawiania oferty przez podmiot niepubliczny. Jednakże połowa ofert (8) dotknięta była brakami formalnymi, polegającymi na niezgodności z przepisami §§ 8 i 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz załącznika Nr 1 do rozporządzenia. Wysoki odsetek ofert zakwalifikowanych przez kontrolujących jako wadliwe przy ubieganiu się o zlecenie zadań pomocy społecznej wynika w dużej mierze stąd, że wymagania co do zawartości ofert zostały określone w rozporządzeniu w sposób szczegółowy i wyczerpujący, umożliwiając jednoznaczną ocenę ich spełnienia.

4.2.4. Umowy w sprawie udzielenia dotacji

Kontrola prawidłowości umów w sprawie udzielenia dotacji w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych wykazała przede wszystkim, iż 7 spośród 135 zbadanych, przekazanych dotacji (5,2% ogółu) udzielono z naruszeniem podstawowej zasady wyrażonej przepisem art. 118 ust. 2, a mianowicie nie zawarto pisemnych umów w sprawie ich udzielenia. Analiza postanowień zawartych umów wykazała stosunkowo liczne nieprawidłowości dotyczące spełniania wymagań stawianych przepisami art. 71 ust. 2 ustawy, które należy uznać za kluczowe dla stworzenia możliwości prowadzenia przez organ dotujący efektywnej kontroli wykorzystania dotacji. Wbrew wymaganiom przywołanego przepisu w umowach nie określano:

- szczegółowego opisu zadania lub terminu jego wykonania - 33 przypadki (25,8% ogółu zbadanych umów),
- wysokości kwoty dotacji i trybu płatności⁸³ - 6 przypadków (4,7%),
- trybu kontroli wykonania celu - 42 przypadki (32,8%),
- sposobu rozliczenia udzielonej dotacji i zasad zwrotu niewykorzystanej części - 20 przypadków (15,6%).

Nieprawidłowości wykazała również kontrola realizacji przez organy wykonawcze jst postanowień uchwał podjętych w trybie art. 118 ust. 3 ustawy. Treści umów formułowano niezgodnie z zasadami ustalonymi w uchwałach, określając wbrew woli organu stanowiącego sposób kontroli zleconego zadania (25 przypadków - 19,6% ogółu zawartych umów) oraz sposób rozliczenia dotacji (15,6%). W 7 przypadkach zarzucono brak zgodności między celem określonym we wniosku i umowie. W 6 przypadkach kontrolujący nie zajęli stanowiska w sprawie zgodności celów we wniosku i umowie, gdyż jeden z tych dokumentów (głównie wnioski) nie określał celu dotacji.

Zlecenie zadań w sferze pomocy społecznej winno odbywać się w oparciu o umowę zawierającą postanowienia wynikające z wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Jedna dotacja (na 16 zbadanych) udzielona została

⁸³ Można tu wskazać umowę o udzielenie dotacji na wykonanie nawierzchni dróg społecznemu komitetowi budowy, która określiła, że dotowany podmiot otrzyma z budżetu gminy środki w wysokości 80% ceny wykonanych robót, wynikającej z oferty wyłonionej przez siebie wykonawcy.

mimo nie zawarcia umowy, natomiast 4 umowy nie odpowiadały treścią wzorowi stanowiącemu załącznik do rozporządzenia, w tym w jednej z nich nie określono kwoty dotacji na 2002 r. Niektóre nieprawidłowości w omawianym obszarze powiązane są ze specyfiką zadań pomocy społecznej i ochrony zdrowia. W wielu przypadkach współdziałanie podmiotu niepublicznego z jednostką samorządu polega na stałym (corocznym) realizowaniu zadań określonych np. w gminnym programie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi (prowadzenie zajęć terapeutycznych, świetlic, itp.), czy też na prowadzeniu stałych punktów schronienia i dożywiania dla bezdomnych. Z ustaleń kontroli wynika, iż często podmioty realizujące cele o takim charakterze nie sporządzały formalnych wniosków (ofert), otrzymując środki w oparciu o przedstawione preliminarze wydatków na kolejne lata.

Ustalenia wynikające z analizy umów o udzielenie dotacji pozwalają na sformułowanie ogólnej konkluzji, że znaczny ich odsetek zawiera postanowienia utrudniające dotującemu egzekwowanie właściwego wykorzystania dotacji poprzez nieprecyzyjne określanie celu dotacji, dopuszczające dużą dowolność podmiotu przy jej wykorzystywaniu. Nie są również należycie określane postanowieniami umów zasady kontroli wydatkowania dotacji, a w szczególności zasady rozliczania i zwrotu niewykorzystanej części, która to kwestia w odniesieniu do dotacji udzielonych z budżetów jst nie jest uregulowana w przepisach rangi ustawowej, jak to ma miejsce przy dotacjach udzielonych z budżetu państwa⁸⁴. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest brak możliwości dochodzenia zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji na podstawie postanowień umowy. Ewentualne roszczenia jst wobec podmiotu dotowanego w takich sytuacjach należałoby uzasadniać jedynie samą istotą dotacji jako wydatku podlegającego szczególnym zasadom rozliczenia⁸⁵.

4.2.5. Prawdliwość wykorzystania dotacji

Badanie prawidłowości wykorzystania dotacji przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych było w znacznej mierze utrudnione w związku nieprecyzyjnym formułowaniem w umowach dotowanych celów, wysokości środków przeznaczonych na poszczególne pozycje kalkulacyjne kosztów, zasad dokumentowania, rozliczania i zwracania dotacji, a także zupełnego braku w umowach niektórych z wymienionych elementów lub wręcz braku umów. Pozbawia to w znacznym stopniu możliwości weryfikacji działań dotowanych podmiotów w zakresie wykorzystania przyznanych im środków. W oparciu o tak skonstruowane umowy, zwłaszcza w braku wskazania rodzajów kosztów niezbędnych do poniesienia w związku z realizacją zadania, znaczne kwoty dotacji są przeznaczane niekiedy na wynagrodzenia, opłacenie kosztów użytkowania lokalów, opłaty abonamentowe, kary nakładane przez związki sportowe.

Kontrolujący zarzucili badanym podmiotom w 13 przypadkach (na 128 zawartych umów), iż środki z dotacji zostały wydatkowane na inny cel niż wskazany w umowie (10,2%). Z kolei realizację celu w niepełnym zakresie wynikającym z umowy zarzucono w 9 przypadkach (7,1%). Umownemu terminowi realizacji celu uchybiono 4 razy, przy czym 6 umów nie zawierało postanowień co do terminu realizacji.

⁸⁴ Por.: art. 93 ustawy o finansach publicznych.

⁸⁵ Istotę i rodzaje dotacji określają przepisy art. 69 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nimi, wydatki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom, należy zaliczać do dotacji celowych.

Nieliczne nieprawidłowości stwierdzono w zakresie dokumentacji wykorzystania środków. Odnośnie 4 skontrolowanych dotacji stwierdzono, że wydatki nie były dokumentowane w jakikolwiek sposób (3%). W 7 przypadkach ustalono dokumentowanie przez dotowany podmiot wydatków ze środków dotacji w sposób nieodpowiadający wymaganiom stawianym przez dotującego (w 17 umowach nie stwierdzono postanowień ustalających zasady dokumentowania wydatków). Podobne ustalenia wynikają z kontroli wywiązywania się podmiotów z obowiązków informowania o przebiegu realizacji celu - w 9 przypadkach działanie podmiotu dotowanego nie odpowiadało w tym zakresie wymaganiom postawionym przez dotującego, zaś w 21 umowach nie znalazły się żadne wymagania dotyczące informowania o przebiegu realizacji celu.

Wykorzystanie dotacji przyznanych na realizację celów w sferze pomocy społecznej niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z umowy stwierdzono dwukrotnie (na 15 zawartych umów). Szczegółowe przepisy ustalające zasady dokumentowania wydatków ze środków pochodzących z dotacji nie były przestrzegane przez 3 podmioty (18%). Zasady sporządzania sprawozdań częściowych z realizacji zadania, wynikające z §§ 13 i 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zostały naruszone w 6 przypadkach.

Odrębnego potraktowania wymaga stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych przez podmioty niepubliczne otrzymujące dotacje. Ustawę tę winny były stosować prawie wszystkie podmioty, w tym wszystkie badane stowarzyszenia i fundacje. Jedynie 9 spośród skontrolowanych 114 podmiotów wykorzystujących dotacje (kościelne osoby prawne oraz podmioty zaklasyfikowane na potrzeby ustalenia wyników kontroli jako „inne”) było zobowiązanych do stosowania ustawy w razie zaistnienia przesłanki z art. 4 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Stosowanie procedur określonych ustawą w celu wyboru najkorzystniejszej oferty następowało jednakże rzadko, ponieważ większość udzielanych zamówień nie przekraczała kwoty 3 000 euro, co wyłączało obowiązek stosowania ustawy (art. 6 ust. 1 pkt 7). Obowiązek taki zaistniał przy wydatkowaniu środków z 11 dotacji. W wyniku kontroli ustalono, że w 3 przypadkach, mimo obowiązku, nie zastosowano przepisów ustawy o zamówieniach publicznych⁸⁶. W ani jednym przypadku dotowane podmioty nie zastosowały prawidłowo przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Wśród nieprawidłowości ujawnionych w tym zakresie należy wymienić: nieprawidłowy wybór trybu, niewłaściwe stosowanie przepisów dotyczących wybranego trybu, nieprawidłowe określenie i zastosowanie kryteriów oceny ofert, wybór oferty niebędącej najkorzystniejszą w rozumieniu ustawy.

Waga stwierdzanych nieprawidłowości rodzi pytanie o sens, a także dopuszczalność „przekazywania” podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych zadań inwestycyjnych. Polega ono bowiem de facto na zleceniu tym podmiotom wyboru wykonawcy inwestycji i przeprowadzeniu procesu inwestycyjnego poza strukturami organizacyjnymi jednostki samorządowej. Podmiot dotowany otrzymuje środki podlegające, z założenia, przekazaniu w całości wykonawcy robót. Trudno więc w tym miejscu mówić o jakiegokolwiek realizacji postulatów oszczędności i efektywności wykonania przez podmiot takiego „zadania”. Musiałoby się to bowiem sprowadzać do nieuprawnionego założenia, że w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia przez podmiot niepubliczny zostanie wybrany tańszy wykonawca, a inwestycja zostanie zrealizowana

⁸⁶ W szczególności wskazać należy na przypadek fundacji, która wydatkowała z pominięciem ustawy środki na budowę krytej pływalni w wysokości 3 850 tys. zł.

szybciej i efektywniej, niż gdyby wykonawcę wyłoniono w drodze przetargu prowadzonego przez jst. „Zlecenie” zadań inwestycyjnych w formach stwierdzonych w trakcie kontroli sprowadza się zatem w istocie do obejścia przez organy jst przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, do stosowania których są one zobowiązane przy zakupie dostaw, usług i robót budowlanych.

Wątpliwości budzi również w dalszym ciągu sposób finansowania z budżetów jst klubów sportowych. Stosownie do postanowienia art. 4 ustawy o kulturze fizycznej, jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek tworzyć warunki prawno-organizacyjne i ekonomiczne dla rozwoju kultury fizycznej. Jako podstawowe jednostki organizacyjne realizujące cele i zadania w zakresie kultury fizycznej ustawa wskazuje kluby sportowe. W związku z tym, realizacja przypisanych ustawami zadań jst w sferze kultury fizycznej polega w głównej mierze na finansowym wspieraniu klubów sportowych. Powoduje to w praktyce zacieranie granicy między podmiotowym a celowym charakterem przekazywanych dotacji. Z analizy materiałów pokontrolnych wywnioskować można, że problem ten jest dostrzegany przez jst. W wielu przypadkach można zauważyć dążenie do zapewnienia w umowie przez dotujące podmioty celowego charakteru dotacji. Coraz rzadziej (w stosunku do ustaleń kontroli koordynowanej prowadzonej przez rio w 2000 r.) spotyka się określenie celu jako „działalność bieżąca (statutowa) klubu”, natomiast określany jest on często jako, cytat: „realizacja zadań w zakresie krzewienia kultury fizycznej poprzez zapewnienie seniorskim i młodzieżowym drużynom piłki nożnej z terenu gminy udziału w rozgrywkach na szczeblu wojewódzkim”. Umowne odniesienie przekazywanej dotacji do tak zakreślonego celu (lub ogólne przywołanie działalności statutowej klubu) pozostaje jednak bez wyraźnego wpływu na ustalenia kontroli w zakresie kwalifikacji jej wykorzystania. Rzadkością są bowiem szczegółowe kalkulacje rodzajowe kosztów, które powinny być podstawowym punktem odniesienia przy ocenie prawidłowości rozdysponowania przyznanych środków dotacyjnych.

Jak wynika z ustaleń kontroli, kluby funkcjonujące zwłaszcza w gminach wiejskich, opierają swoje istnienie i możliwość prowadzenia działalności przede wszystkim na środkach pozyskanych z budżetów gmin. Na 99 zbadanych dotacji udzielonych w sferze kultury fizycznej, jedynie w 18 przypadkach (18,1%) stwierdzono, aby na etapie składania wniosku podmiot deklarował dofinansowanie również z innych źródeł. W trakcie realizacji celu współczynnik pozyskania środków z innych źródeł przez kluby sportowe wzrasta do 31,3%. Z reguły były to jednakże nieznaczące kwoty, otrzymane od prywatnych sponsorów, niemające istotnego (tak jak dotacja budżetowa) wpływu na funkcjonowanie klubu.

4.2.6. Rozliczenie dotacji przez podmioty dotowane

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie regulowały szerzej zasad rozliczania dotacji udzielonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie formułowały wprost obowiązku zwrotu dotacji nie wykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, jak to ma miejsce w przypadku dotacji udzielanych z budżetu państwa. Obowiązek określenia sposobu rozliczenia spoczywał na organie stanowiącym, jednakże postanowienia uchwał podjętych w tym zakresie nie zawsze zawierały, jak to już wskazano, szczegółowych postanowień w tej sprawie. Z kolei w wielu przypadkach umowy

o udzielenie dotacji zawierano przy nieprawidłowym, względem wymagań uchwały, określeniu zasad rozliczenia dotacji.

Spośród 128 umów o udzielenie dotacji zawartych w trybie art. 118 ustawy, w 20 nie określono sposobu rozliczenia dotacji i zasad zwrotu jej niewykorzystanej części (15,6%). Badanie prawidłowości rozliczeń wykazało, iż w 2 przypadkach podmiot dotowany nie przedstawił jakiegokolwiek rozliczenia z wykorzystania przyznanych środków. Wśród złożonych rozliczeń, porównanie ich udokumentowania z wymaganiami zawartymi w umowie wykazało, że w 15 przypadkach na 106 umów (14,2%) dotowany podmiot niewłaściwie udokumentował rozliczenie. W 24,6% złożonych rozliczeń inspektorzy rio zarzucili nieterminowe ich przedłożenie przez podmiot niepubliczny.

W zakresie dotacji na zadania pomocy społecznej, w 6 na 16 zbadanych dotacji, stwierdzono niezgodność sprawozdania końcowego z wymaganiami załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Kontrola nie wykazała przypadku, w którym nastąpiłoby zmniejszenie kwoty dotacji spowodowane pozyskaniem środków z innych źródeł. Ustalono, iż na 135 dotacji udzielonych w trybie art. 118 ustawy, w 47 przypadkach (34,8% ogółu) podmioty dotowane wykazały finansowanie również z innych źródeł. Dodatkowe środki otrzymały również podmioty niepubliczne realizujące zadania pomocy społecznej w 5 na 16 zbadanych przypadków (31%). W wyniku kontroli stwierdzono natomiast, że podmiot realizujący cel z zakresu ochrony zdrowia (udzielanie świadczeń zdrowotnych i ambulatoryjnych w środowisku domowym) otrzymał dotację na wykonywanie zabiegów objętych jednocześnie finansowaniem na podstawie kontraktu z kasą chorych. Dotacja z budżetu gminy winna zostać pomniejszona o wysokość środków uzyskanych przez dotowany podmiot z kontraktu. Za niezwykle istotny dla wniosków wypływających z ustaleń kontroli koordynowanej należy uznać fakt, iż stwierdzono zaledwie 2 przypadki (w tym 1 w pomocy społecznej), w których dotujący zakwestionował przedłożone przez podmiot niepubliczny rozliczenie środków dotacyjnych. W stosunku do tych samych dotacji, inspektorzy rio w 26 przypadkach zakwestionowali prawidłowość wykorzystania środków, czego skutkiem było przypisanie części dotacji do zwrotu (właściwego rozliczenia). Świadczy to niezbitnie o braku kontroli dotujących nad wykorzystaniem udzielonych dotacji. W znacznym stopniu jest to uwarunkowane błędami popełnianymi na etapie postępowania o udzielenie dotacji i nieprawidłowym formułowaniem treści umów - zwłaszcza, jeśli chodzi o określenie trybu i sposobu kontroli wykonania zadania oraz sposobu rozliczenia dotacji. Analizując wyniki kontroli można konkludować, iż „zainteresowanie” większości jst dotowaniem podmiotów niepublicznych kończy się w momencie zawarcia umowy i przekazania środków. Automatycznie traktowane są one jako pozostawione do swobodnej dyspozycji podmiotu niepublicznego.

Złożone rozliczenia, w nielicznych przypadkach, zawierały udokumentowanie wydatków na kwotę niższą niż przekazana dotacja. Kwoty wykazane jako niewykorzystane na realizację celu wynosiły z reguły od kilkunastu do kilkuset złotych. Regułą jest jednakże nieterminowe zwracanie środków przez podmioty dotowane oraz nie naliczanie odsetek przez dotującego (o ile postanowienia umowy przewidują ich naliczanie). Podobne ustalenia poczyniono w zakresie dotacji udzielonych w sferze zadań pomocy społecznej - na 3 kwoty do zwrotu wynikające z rozliczenia, ani jedna nie została zwrócona terminowo, w stosunku do żadnej nie naliczono odsetek, a dwie zwrócono w wysokości niższej niż to wynikało z rozliczenia.

4.2.7. Skutki kontroli

W wyniku ustaleń kontroli podjęto działania zmierzające do odzyskania 164 866 zł. Kwota 3 765 zł została zwrócona w trakcie kontroli, w przypadku pozostałych środków w wystąpieniach pokontrolnych zalecono ich zwrot do właściwych budżetów. Skutki te powstały głównie z powodu stwierdzenia: wykorzystania środków na cel niezgodny z umową, nie udokumentowania wykorzystania dotacji, rozliczenia wydatków poniesionych po okresie obowiązywania umowy, nie zmniejszenia kwoty dotacji mimo pozyskania na ten sam cel środków z innych źródeł, przedstawienia w rozliczeniu dotacji dokumentacji świadczącej o dokonaniu wydatków z innych środków niż dotacja, pokrywania środkami dotacji zobowiązań z lat poprzednich, wykorzystania dotacji niezgodnie ze szczegółową kalkulacją kosztów zadania, nie naliczenia odsetek od nieterminowo zwróconych nie wykorzystanych części dotacji.

Oprócz tego ustalono, że 5 550 033 zł (37,9% wartości ogółu zbadanych dotacji) wykorzystane zostało przez podmioty niepubliczne z naruszeniem przepisów prawa. Wśród tej kwoty zdecydowaną większość stanowią sumy wydatkowane z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych lub przy ich niewłaściwym zastosowaniu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, do podmiotów korzystających z dotacji, skierowano 33 wystąpienia pokontrolne zawierające 97 wniosków, natomiast do organów wykonawczych jst wystosowano 50 wystąpień zawierających 126 wniosków pokontrolnych zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Do wniosków tych złożono 9 zastrzeżeń, z których kolegia rio oddaliły 5, uwzględniając pozostałe.

Ponadto, w wyniku ustaleń kontroli skierowano 2 zawiadomienia do prokuratury dotyczące nie prowadzenia rachunkowości przez stowarzyszenie i uchylania się od kontroli przez fundację oraz zawiadomienie do urzędu skarbowego o nie odprowadzeniu przez podmiot należnego podatku od umowy zlecenia. Wystosowano również 14 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o popełnieniu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na: naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu (art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych), wykorzystaniu środków publicznych pochodzących z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy) oraz naruszeniu zasad, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy).

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, udzielonych rio do dnia opracowania niniejszego *Sprawozdania ...*, wynika, że podmioty niepubliczne zobowiązały się do zwrotu (lub już zwróciły) środków finansowych w wysokości 95 546 zł. W przedłożonych odpowiedziach zarówno podmioty niepubliczne, jak i organy jst zobowiązały się ponadto do wykonania innych wystosowanych zaleceń pokontrolnych.

4.2.8. Podsumowanie

1. *Podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych w większości wykorzystwały przyznane im dotacje zgodnie z postanowieniami umów zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego. Jedyne około 10% dotowanych podmiotów wykorzystало dotację na inny cel niż wskazany w umowie. Podobnie kształtują się wyniki kontroli prawidłowości sporządzanych rozliczeń i dokumentowania wykorzystania środków. Stan*

- taki miał miejsce w efekcie niedostatecznych działań organów dotujących związanych z kontrolą prawidłowości wydatkowanych dotacji.*
- 2. Niepokojącym zjawiskiem była niekompetencja podmiotów niepublicznych w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Wysokość otrzymywanych przez nie środków i charakter wydatków dokonywanych z dotacji powodował, że jedynie w nielicznych przypadkach powstał obowiązek stosowania procedur określonych ustawą o zamówieniach publicznych. Nie stwierdzono jednak przypadku, aby procedury te zastosowano prawidłowo, natomiast wystąpiły sytuacje, w których dotacja wydawana była z całkowitym ich pominięciem. Dotyczyło to w szczególności zleconych podmiotom niepublicznym zadań inwestycyjnych.*
 - 3. Ustalenia kontroli wskazały, że właściwie przeprowadzone postępowanie o udzielenie dotacji ma istotny wpływ na możliwość zweryfikowania prawidłowości wykorzystania dotacji przez podmioty niepubliczne. Brak, na etapie składania wniosku, jasno określonych wymogów co do szczegółowego kalkulowania kosztów realizowanego celu oraz co do innych dokumentów istotnych dla udzielanej dotacji, skutkowało pomijaniem tych kwestii w umowach. Prowadziło to w efekcie do znacznego osłabienia celowego charakteru dotacji na rzecz finansowania podmiotowego. Odpowiedzialność leżała w znacznej mierze po stronie organów jednostek samorządu terytorialnego, zarówno ustalających jak i stosujących obowiązujące na terenie jednostki zasady udzielania i rozliczania dotacji. Na tle poczynionych rozważań należy odnotować fakt wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przepisach tego aktu ustawodawca podjął próbę usystematyzowania i ujednolicenia zasad dotowania podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych w sferze zadań publicznych. W zakresie będącym przedmiotem omawianej kontroli najistotniejsze znaczenie mają przepisy, zawarte w art. 14 i art. 17 ustawy, dotyczące treści ofert, jakie winni składać ubiegający się o dotacje, obowiązków podmiotu dotującego związane z kontrolą i oceną realizacji zadania, a także przepisy rozporządzenia wykonawczego, ustanawiające wzory oferty, umowy i sprawozdania z wykonania zadania⁸⁷.*
 - 4. Jednostki samorządu terytorialnego nie wykonywały należytej kontroli dotyczącej prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych na realizację celów publicznych. Świadczy o tym liczba nieprawidłowości stwierdzonych w dokumentacji stanowiącej podstawę rozliczenia dotacji, w stosunku do przypadków zakwestionowania rozliczeń przez organ jst. Mimo częstego braku możliwości weryfikacji działań podmiotu dotowanego, spowodowanego nieokreśleniem przez jst wymagań np. co do dokumentowania rozliczenia lub zbyt ogólnym wskazaniem celu dotacji, stwierdzono wiele przypadków nieprawidłowych działań podmiotu niepublicznego, które w sposób oczywisty naruszały postanowienia umów. Jednostki samorządu terytorialnego przyjmowały zaś, co do zasady, wszystkie rozliczenia jako prawidłowe. Jest to kolejny argument przemawiający za traktowaniem tych środków przez dotującego jako przekazanych*

⁸⁷ W świetle całościowej regulacji współdziałania sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi zawartej w ustawie o działalności pożytku publicznego..., należy postawić pytanie o celowość utrzymania w nowej ustawie o pomocy społecznej przepisów dotyczących współdziałania polegającego na zlecaniu podmiotom niepublicznym zadań pomocy społecznej. Porównanie obu reżimów prawnych w kwestii trybu postępowania oraz zasad kontroli i rozliczania dotacji wykazuje, iż poza niektórymi szczegółami (np. terminem obowiązywania umowy) konstrukcja prawna jest niemal taka sama.

„podmiotowi” mimo zapisów w umowach świadczących o celowości dotacji (np. dotowanie klubów sportowych). Praktyka taka może wpływać na ugruntowanie niewłaściwych postaw u korzystających z dotacji budżetowych. Trudno bowiem zakładać, iż brak kontroli ze strony jst będzie miał pozytywny wpływ na oszczędne i celowe gospodarowanie środkami dotacji. Przeprowadzenie należytej kontroli wykorzystania dotacji jest jednak uwarunkowane szczegółowym i jednoznacznym określeniem istotnych postanowień na etapie udzielania dotacji.

4.3. Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

System kontroli finansowej w różnych formach funkcjonuje praktycznie we wszystkich jst. Wewnętrzna kontrola finansowa stanowi istotny aspekt sprawnej organizacji gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Opracowanie i wdrożenie procedur, instrukcji i mechanizmów kontroli finansowej, zgodnie z art. 28a ust. 1 oraz art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, należy do kierownika jednostki. Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Obowiązki te ustawodawca precyzuje w art. 35a ustawy. W myśl tego przepisu kontrola finansowa obejmuje procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowanie mieniem. Tak zdefiniowana kontrola obejmuje swym zakresem m. in.:

- przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągnięcia zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
- pobieranie i gromadzenie środków publicznych,
- zaciąganie zobowiązań finansowych,
- dokonywanie wydatków ze środków publicznych oraz ich zwrot,
- udzielanie zamówień publicznych,
- prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur kontroli (art. 35a ust. 2).

Wskazane procedury kontroli ustala w formie pisemnej kierownik jednostki, biorąc pod uwagę standardy kontroli finansowej. Standardy kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych zostały określone przez Ministra Finansów w Komunikacie Nr 1/KF/2003 z dnia 30 stycznia 2003 r.⁸⁸. Określają one podstawowe wymagania dotyczące systemów kontroli finansowej jednostek sektora finansów publicznych, stanowiąc jednocześnie pomoc w tworzeniu nowych i ocenie już funkcjonujących systemów kontroli finansowej oraz wyznaczając obszary i kierunki zmian lub uzupełnienia tych systemów. Tym samym standardy zapewniają spójny i jednolity model kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Realizacja procedur kontroli, ustanowionych w podległych i nadzorowanych jednostkach sektora finansów publicznych, podlega następnie, zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy, kontroli organu wykonawczego jst. Kontrola ta winna obejmować w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych (art. 127 ust. 3 ustawy).

⁸⁸ Dz. Urz. Min. Fin. z 2003 r. Nr 3, poz. 13.

Aktualnie obowiązujące unormowania dotyczące wewnętrznej kontroli finansowej, zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej⁸⁹. Zgodnie z poprzednim stanem prawnym (art. 28a ustawy) kontrola wykonywana przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych dotyczyła procesów związanych z wydatkowaniem środków pod względem legalności, gospodarności i celowości. W tym też celu kierownik winien był ustalić szczegółowo:

- procedury kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych, w tym zgodności z planem finansowym,
- zasady wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, w tym wydatków na koszty funkcjonowania jednostki,
- sposoby wykorzystania wyników powyższych kontroli i ich oceny.

Należy podkreślić, że kontrola finansowa jest procesem zintegrowanym z bieżącą działalnością jednostki. Kontrola ta nie jest jednorazowym zdarzeniem o wyjątkowym charakterze ale szeregiem czynności i działań wykonywanych przez kierownika jednostki, kierowników komórek organizacyjnych, głównego księgowego i poszczególnych pracowników w toku bieżącej działalności jednostki, które tworzą system wewnętrznej kontroli finansowej. Elementy systemu wewnętrznej kontroli finansowej wbudowane są w strukturę organizacyjną, procedury oraz praktykę przyjętą w danej jednostce. Czynności i mechanizmy kontrolne stanowią integralną część poszczególnych procesów i operacji prowadzonych w jednostce, np. wypłaty wynagrodzeń, dokonywania płatności za usługi i dostawy, pobierania dochodów, wydawania wyposażenia.

Zasadnym było więc zbadanie prawidłowości sprawowania wewnętrznej kontroli finansowej jako integralnej części systemu kierowania jednostką, wspierającej sprawną realizację zadań jednostki, skuteczne i wydajne podejmowanie działań oraz skuteczne wykorzystanie i ochronę zasobów.

4.3.1. Cele i charakterystyka kontroli

W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2003 r. przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe zbadano prawidłowość funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w 123 jst (w tym: 66 gmin, 25 miast i gmin, 25 miast oraz 7 powiatów). Ocena obejmowała lata 2002 i 2003. Poddano jej przestrzeganie, wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2002 r., regulacji dotyczących kontroli finansowej w urzędach jst jako jednostkach budżetowych, w zakresie:

- ustalenia wewnętrznych procedur kontroli,
- dokonywania wstępnej oceny celowości zaciąganych zobowiązań finansowych i dokonywanych wydatków,
- przestrzegania wewnętrznych procedur kontroli przy dokonywaniu wydatków bieżących.

Celem kontroli było ustalenie również czy i w jaki sposób organy wykonawcze jst realizowały, wynikający z art. 127 ustawy o finansach publicznych, obowiązek polegający

⁸⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1116.

na sprawdzeniu przestrzegania przez podległe jednostki ustalonych przez siebie procedur oraz corocznym obejmowaniu kontrolą co najmniej 5% wydatków tych jednostek.

4.3.2. Wewnętrzne procedury kontroli funkcjonujące w urzędach jednostek samorządu terytorialnego

Organizację oraz zasady funkcjonowania urzędów jst określają regulaminy organizacyjne. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 123 urzędach w zakresie funkcjonowania wewnętrznych procedur kontroli stwierdzono, że tylko 1 urząd gminy nie posiadał regulaminu organizacyjnego. W okresie kontrolowanym obowiązek uchwalenia regulaminu organizacyjnego ciążył na organie stanowiącym gminy, natomiast od dnia 27 października 2002 r. obowiązek nadania regulaminu organizacyjnego spoczywa na wójcie⁹⁰.

W regulaminach organizacyjnych badanych urzędów jst wyodrębniono pion finansowy oraz określono jego zadania. W 15 skontrolowanych urzędach zadania wydziałów bądź referatów finansowych, określone w regulaminach organizacyjnych, nie znalazły odzwierciedlenia w zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników. Nie ustalono również zastępstw w przypadku nieobecności pracowników komórek finansowych.

Istotnymi mechanizmami wewnętrznej kontroli finansowej są przyjęte zasady rachunkowości oraz obieg dokumentów finansowo - księgowych. W 5 kontrolowanych urzędach nie opracowano w ogóle dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, natomiast w 47 opracowana dokumentacja nie zawierała wszystkich elementów określonych w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹¹.

Zasady obiegu dokumentów finansowo - księgowych powinny być opracowane z uwzględnieniem zadań urzędu, jego struktury organizacyjnej oraz zakresów czynności jego pracowników. W 6 skontrolowanych urzędach nie ustalono zasad określających obieg dokumentów finansowo - księgowych, a w 11 nie ustalono rodzajów dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów w księgach rachunkowych. W 46 urzędach nie objęto zasadami obiegu dokumentów finansowo - księgowych wszystkich rodzajów dokumentów, a w 38 stwierdzono brak zasad rejestracji wpływu dokumentów finansowo - księgowych do urzędu.

Szczegółową kontrolą objęto stosowanie przyjętych zasad rejestracji oraz obiegu dokumentów finansowo - księgowych. Sprawdzone dokumenty źródłowe oraz ewidencję księgową. Ustalono, że w 22 urzędach dokonywano zapisów w księgach rachunkowych na podstawie dokumentów, które nie zostały objęte zasadami obiegu i kontroli. Aż w 92 urzędach na zewnętrznych dokumentach finansowo - księgowych brak było daty ich wpływu, co uniemożliwiało bieżącą kontrolę prawidłowości i terminowości ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych i regulowania zobowiązań. W 23 - data wpływu ujęta na dokumentach była niezgodna z odpowiednią ewidencją. W 21 stwierdzono, że nie wszystkie dokumenty dotyczące operacji gospodarczych i finansowych zostały podpisane przez głównego księgowego (skarbnika) lub ich autoryzacji dokonały osoby nieuprawnione.

⁹⁰ Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zmieniony mocą art. 43 pkt 31 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

⁹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

Funkcjonowanie efektywnego systemu informacji i komunikacji jest jednym z warunków prawidłowego prowadzenia działalności przez jednostkę. Pracownicy powinni otrzymywać w odpowiedniej formie i czasie, właściwe i rzetelne informacje potrzebne im do wypełniania obowiązków, w szczególności wynikających z przyjętego systemu kontroli finansowej. W 25 urzędach kierownicy nie zapoznali pracowników działu finansowego z obowiązującymi procedurami kontroli wewnętrznej.

Pozytywnie należy ocenić, że w 111 jst ponad 60% pracowników działów finansowych kontrolowanych urzędów uczestniczyło w szkoleniach (zewnętrznych i wewnętrznych) w zakresie ich działalności merytorycznej.

4.3.3. Procedury kontroli wydatków bieżących w urzędach jednostek samorządu terytorialnego

Z uwagi na wielką różnorodność wydatków objętych planami finansowymi urzędów jst, badaniem objęto wybrane rodzajowo wydatki, występujące w każdym urzędzie, a mianowicie:

- z tytułu diet radnych,
- bieżące z tytułu zakupu dostaw, robót i usług,
- z tytułu podróży służbowych.

Wszystkie operacje finansowe i gospodarcze powinny być bezzwłocznie rejestrowane i prawidłowo klasyfikowane. Dokumentacja w tym zakresie powinna umożliwiać prześledzenie każdej operacji od początku, w trakcie trwania i po jej zakończeniu, zgodnie z ustalonymi procedurami kontroli wewnętrznej. W związku z tym w wymienionych obszarach sprawdzono, czy procedury te zostały ustalone, czy były prawidłowe i czy były przestrzegane.

USTALENIE PROCEDUR

Brak procedur kontroli wydatków z tytułu diet radnych stwierdzono w 36 urzędach jst (w tym: 23 gminy, 7 miast i gmin, 4 miasta, 2 powiaty). W zakresie wydatków z tytułu zakupu dostaw, robót i usług brak pisemnych procedur ustalono w 18 urzędach (w tym: 14 gmin, 1 miasto i gmina, 1 miasto, 2 powiaty). Niejednokrotnie uznawano procedury określone w instrukcji obiegu dowodów finansowo - księgowych za wystarczające, jednak zasady te nie obejmowały pełnych procedur począwszy od rejestracji umów.

W 20 badanych urzędach jst (w tym: 14 gmin, 3 miasta i gminy, 2 miasta, 1 powiat) nie ustalono procedur kontroli w zakresie wydatków z tytułu delegacji pracowniczych. Ich brak uzasadniano tym, że uregulowania zawarte w przepisach dotyczących podróży służbowych są wystarczające. Zauważyć należy, że przepisy te nie regulują np. kwestii rejestracji poleceń wyjazdów służbowych, które winne być określone w przepisach wewnętrznych.

OCENA STOSOWANYCH PROCEDUR

Ustalenie odpowiednich regulacji, pozwalających na wyeliminowanie nieprawidłowości przy dokonywaniu wydatków bieżących, nie determinuje prawidłowego ich stosowania. W urzędach jst objętych kontrolą, w których ustalono stosowne procedury, stwierdzono nieprzestrzeganie wprowadzonych zasad wydatkowania środków finansowych.

W przypadku wydatków z tytułu diet radnych ustalonych procedur nie stosowano jedynie w 3 urzędach, a w 6 zostały one uznane za niewystarczające. Nie wskazano w nich bowiem osób odpowiedzialnych za sprawdzanie list wypłat pod względem formalno - rachunkowym, nie uwzględniono obowiązku sprawdzenia terminowości składania oświadczeń majątkowych przez radnych oraz obowiązku porównania list obecności z listami wypłat.

W zakresie wydatków na zakupy, dostawy usług i robót budowlanych procedur nie stosowano w 15 urzędach, a w 13 były one niewystarczające. Nie ustalono w nich osób uprawnionych do kontroli dokumentów finansowo - księgowych, nie określono także terminu sporządzenia i sprawdzenia poszczególnych dokumentów przez wydziały merytoryczne oraz terminu, w którym dokumenty te winny być przekazane do komórki finansowej.

Brak procedur w zakresie wydatków na podróże służbowe stwierdzono w 13 urzędach jst, natomiast w 10 uznano je za niewystarczające. Taka ocena procedur wynikała m. in. z nieustalenia w nich osób dokonujących sprawdzenia prawidłowości naliczenia kosztów tych podróży.

W zakresie dokonywania wydatków bieżących skutkiem braku procedur lub ich błędnego stosowania było m. in.:

- wypłacanie diet radnym w niewłaściwej wysokości,
- nieterminowe regulowanie zobowiązań z powodu przetrzymywania faktur przez wydziały merytoryczne,
- zawieranie umów na dostawę usług przez osoby do tego nieupoważnione,
- realizowanie wydatków na podstawie dokumentów niezatwierdzonych do wypłaty,
- wypłacanie należności z tytułu podróży służbowych pracowników w niewłaściwej wysokości.

4.3.4. Przeprowadzanie wstępnej kontroli celowości zaciąganych zobowiązań finansowych i dokonywanych wydatków

Celem wstępnej oceny celowości wydatku bądź zaciągnięcia zobowiązania finansowego jest dokonanie najbardziej efektywnego wyboru przedmiotu danej operacji gospodarczej, co pozwoli na prawidłową realizację zadania publicznego w możliwie najtańszy sposób i na najkorzystniejszych warunkach. Procedura oceny - mniej lub bardziej sformalizowana - kończy się podjęciem decyzji o dokonaniu określonego rodzaju wydatku. Wstępna ocena celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków przeprowadzana była w głównej mierze na etapie opracowywania projektów budżetów jst. Jedynie w nielicznych przypadkach istniały szczegółowe uregulowania opisujące wzorcowy sposób wstępnej kontroli celowości dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań.

W 102 kontrolowanych jst, w których nie stosowano sformalizowanych zasad oceny, opracowywanie szczegółowych planów finansowych wydatków budżetowych oraz układu wykonawczego budżetu jst było podstawowym etapem na jakim oceniano celowość wydatków. Główny akcent położony był na bieżącej ocenie wydatków, dokonywanej każdorazowo w trakcie realizacji budżetu jst. Obowiązek oceny spoczywał przede wszystkim na skarbniku oraz kierowniku urzędu. Wstępna kontrola dokumentowana była podpisem osoby weryfikującej operacje gospodarcze. Często procedurę oceny celowości wydatków utożsamiano z regulacjami ustawowymi dotyczącymi poszczególnych rodzajów

wydatków. Ocena ta w takim przypadku ograniczona była jedynie do wydatków ponoszonych w wyniku stosowania procedur określonych na przykład w ustawie o zamówieniach publicznych.

Stosunkowo nieliczne, funkcjonujące w 21 jst, pisemne zasady wstępnej oceny celowości wydatków dotyczyły przede wszystkim wydatków bieżących dokonywanych w trakcie roku budżetowego. Ustanowione procedury opisywały ścieżkę dokumentu inicjującego realizację wydatku od pracownika merytorycznie odpowiedzialnego po kierownika urzędu. Część regulacji przewidywała dodatkowe wymogi akceptacji wydatku w postaci decyzji organów kolegialnych bądź opinii radcy prawnego.

Analiza stosowanych w omawianym zakresie procedur pozwala na wyodrębnienie trzech obszarów, w których wstępna ocena celowości była dokonywana. Pierwszym obszarem był etap opracowywania i uchwalania budżetów jst, układu wykonawczego oraz planów finansowych w zakresie wydatków budżetowych. Ocena wydatków na tym etapie dokonywana była zarówno przez kierowników jednostek organizacyjnych, jak i przez kierownictwo urzędu jst - wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jego zastępcę, skarbnika i sekretarza. Następnym krokiem było potwierdzenie takiej oceny przez organ wykonawczy jednostki poprzez uchwalenie projektu budżetu. Drugim obszarem oceny była analiza celowości dokonywana przed zaciągnięciem zobowiązań finansowych oraz przed realizacją wydatków. Przykładowo celowość wydatków inwestycyjnych uzasadniana była często ujęciem ich w istniejących strategiach rozwoju jst, a ocena w zakresie płac opierała się na corocznym porównywaniu stanu zatrudnienia z zakresem zadań publicznych do wykonania. Trzecim obszarem oceny celowości była wstępna kontrola dokumentów finansowo - księgowych, dokonywana w trakcie realizacji wydatków. Dokumenty te przechodziły przez mniej lub bardziej złożoną procedurę akceptacji zamierzonej operacji finansowej, poczynając od pracownika merytorycznie odpowiedzialnego do kontrasygnaty skarbnika oraz akceptacji kierownika urzędu. Ustalono, że kontrola wstępna, dokonywana przed przeprowadzeniem danej operacji gospodarczej, sprowadzała się jedynie do złożenia odpowiedniego podpisu osoby sprawdzającej jej celowość.

Kontrolerzy nie stwierdzili znaczących różnic w zakresie stopnia złożoności stosowanych procedur pomiędzy jednostkami, które posiadały sformalizowane zasady dokonywania oceny a jednostkami, które takich zasad nie posiadały. Ponadto, nie stwierdzono różnic pomiędzy zasadami oceny celowości stosowanymi w poszczególnych rodzajach jednostek - gminach, miastach oraz powiatach.

4.3.5. Realizacja obowiązków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wynikających z art. 127 ustawy o finansach publicznych

W wyniku kontroli ustalono, że spośród 123 jednostek samorządu terytorialnego jedynie w 12 jst kontrolą objęto co najmniej 5% wydatków każdej z podległych jednostek organizacyjnych. Przeprowadzone kontrole objęły zagadnienia z zakresu przestrzegania przez te jednostki procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. W 60 jst kontrolą objęto tylko część jednostek organizacyjnych, a w 51 nie zrealizowano takich kontroli w ogóle (w tym: 39 gmin, 8 miast i gmin, 3 miasta, 1 powiat).

Nie przeprowadzanie kontroli wynikało m. in. z braku wyodrębnienia finansowego jednostek organizacyjnych i objęcia ich planami finansowymi urzędów. Uznano, że kontrola wydatków była prowadzona bieżąco, poprzez zatwierdzanie dokumentów przez kierownika urzędu i głównego księgowego. Ponadto, brak kontroli wydatków jednostek organizacyjnych wynikał z faktycznego powierzania obowiązków w zakresie przeprowadzania kontroli skarbnikom. Zauważyć należy, że to na organie wykonawczym jst spoczywa obowiązek przeprowadzania kontroli finansowej wszystkich jednostek organizacyjnych. Zadania tego nie można więc scedować na skarbnika, który wykonuje obowiązki głównego księgowego budżetu (art. 35 ustawy o finansach publicznych) i kontroluje gospodarkę finansową w zupełnie innym zakresie.

Nieobejmowanie kontrolą wydatków wszystkich podległych jednostek organizacyjnych, które wystąpiło w 60 skontrolowanych jst, uzasadniano ograniczonym stanem zatrudnienia oraz znaczną liczbą jednostek organizacyjnych, które należało objąć kontrolą. Zaniechanie przeprowadzenia kontroli wydatków urzędu tłumaczono również faktem przeprowadzenia w 2002 r. takiej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli lub regionalną izbę obrachunkową. Ponadto, w niektórych jst, za kontrolę wydatków podległych jednostek organizacyjnych uznawano zatwierdzanie ich planów finansowych oraz analizowanie sprawozdań kwartalnych z wykonania wydatków.

Regulacja art. 127 ustawy o finansach publicznych nie wprowadza obowiązku ustanowienia zasad przeprowadzania kontroli w podległych jednostkach, jednak pisemne ich określenie wydaje się niezbędne. Szczegółowe zasady, sposób i tryb przeprowadzania tych kontroli powinny być dostosowane do potrzeb jst oraz zapewniać skuteczność postępowania kontrolnego. Ustalono, że zasady takie zostały opracowane w 51 jst (w tym: 19 gmin, 9 miast i gmin, 2 miasta, 6 powiatów). W niektórych jednostkach procedury kontroli opracowano dopiero w 2003 r.

Kontrole w zakresie 5% wydatków jednostek podległych wykonywali pracownicy wyodrębnionych organizacyjnie komórek urzędów w 13 jst, a w 59 jst skarbnicy lub pracownicy zajmujący samodzielne stanowiska. W 6 jst stwierdzono, że oprócz pracowników urzędu czynności kontrolne w zakresie wydatków jednostek podległych wykonywały podmioty zewnętrzne na podstawie umów cywilnoprawnych. W 64 skontrolowanych urzędach określono podporządkowanie służbowe osób wykonujących powyższe kontrole w jednostkach podległych. W większości jst bezpośrednimi przełożonymi tych osób byli kierownicy urzędów. W kilku przypadkach pracownicy podlegali skarbnikowi, naczelnikowi wydziału finansowego, sekretarzowi, naczelnikowi wydziału spraw obywatelskich. Wśród jst przeprowadzających kontrole wydatków w jednostkach podległych, w 52 przypadkach kontrole przeprowadzono na podstawie odrębnych upoważnień kierownika urzędu. Pozostałe kontrole (20 jst) realizowano na podstawie ustnych poleceń kierownika urzędu bądź bez upoważnienia.

W 48 jst kontrole, o których mowa w art. 127 ustawy o finansach publicznych, przeprowadzone zostały na podstawie wcześniej ustalonego planu kontroli. W pozostałych jednostkach kontrole przeprowadzano w miarę potrzeb oraz w miarę możliwości kadrowych bez wcześniej ustalonego planu kontroli. W niektórych jednostkach kontrole utożsamiano ze sprawowaniem nadzoru nad całokształtem działalności podległych gminie jednostek organizacyjnych, który to obowiązek wynikał najczęściej z ustaleń regulaminu organizacyjnego urzędu jst. W związku z tym nie uznano za potrzebne sporządzenia

odrębnych planów kontroli. W niektórych jst w planach przewidziano do kontroli wyłącznie wydatki urzędu.

W ogólnej liczbie 51 jednostek, które opracowały zasady dotyczące przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych, w 41 przypadkach dokumentacja z ich przeprowadzenia była prawidłowa. W pozostałych 10 jednostkach dokumentacja ta zawierała uchybienia i niezgodności. W przypadku stwierdzenia przez podmiot kontrolujący nieprawidłowości związanych z działalnością poszczególnych jednostek, każdorazowo wydawano zalecenia pokontrolne celem usunięcia błędów stwierdzonych w trakcie kontroli. Wystąpienia podpisywane były przez osobę zlecającą przeprowadzenie kontroli. Tylko w 31 jst dokonano sprawdzenia prawidłowości ponoszonych wydatków w podległych jednostkach organizacyjnych w oparciu o ocenę procedur wewnętrznej kontroli finansowej, ustalonych w tym zakresie przez kierownika jednostki kontrolowanej.

4.3.6. Podsumowanie

- 1. W 2003 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w całym kraju 1 392 kontrole, w wyniku których ujawniono łącznie 19 698 przypadków nieprawidłowości w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej lub udzielania zamówień publicznych. Przyczyn występujących nieprawidłowości i uchybień można dopatrywać się między innymi w braku odpowiednich procedur bądź w źle funkcjonujących lub niewystarczających procedurach kontroli wewnętrznej.*
- 2. Właściwa organizacja systemu kontroli finansowej, obejmująca odpowiednie mechanizmy i procedury, ma podstawowe znaczenie dla skutecznego i zgodnego z obowiązującymi regulacjami prawnymi realizowania zadań jednostki. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości w zakresie tworzenia procedur, świadczą o nieprzywiązywaniu przez kierowników urzędów jst należytej wagi do zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej. Skutkiem tego są liczne nieprawidłowości w gospodarce finansowej i gospodarowaniu majątkiem, stwierdzane przez regionalne izby obrachunkowe.*
- 3. W urzędach jst przeprowadzana była wstępna ocena celowości zaciąganych zobowiązań finansowych i dokonywanych wydatków, lecz jedynie w 20% z nich nadano stosowanym zasadom kontroli moc przepisu wewnętrznego.*
- 4. Organy wykonawcze jst nie w pełni realizują obowiązki wynikające z art. 127 ustawy o finansach publicznych. Tylko 10% jst corocznie przeprowadzało kontrole przestrzegania procedur kontroli we wszystkich podległych jednostkach, natomiast w ponad 40% kontrole takie w ogóle nie były przeprowadzane. Wątpliwości budzi wykonalność obowiązku kontroli w każdym roku 5% wydatków we wszystkich podległych jednostkach, zwłaszcza w przypadku jst mających kilkadziesiąt lub więcej jednostek organizacyjnych. Wypełnienie tego obowiązku wymaga poniesienia znacznych nakładów na utworzenie lub rozbudowę istniejących struktur kontrolnych.*