

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku

(streszczenie)

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedkłada Sejmowi i Senatowi RP „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku”. Sprawozdanie to – zgodnie z dyspozycją art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) - zostało przyjęte Uchwałą Nr 4/07 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 18 czerwca 2007 r.

Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach - tradycyjnej oraz w wersji elektronicznej na stronie internetowej KR RIO www.rio.gov.pl. Niniejsze opracowanie stanowi jego streszczenie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2006 roku, w tym informacje o wynikach kontroli koordynowanej przez KR RIO w zakresie gospodarki finansowej związków międzygminnych. Część ta zakończona jest wnioskami *de lege ferenda* z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Druga część sprawozdania dotyczy wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2006. Ma ona charakter analizy danych o wykonaniu budżetu w latach 2005 i 2006 przez ogół jednostek samorządu terytorialnego oraz przez poszczególne ich kategorie. Sprawozdanie, w każdej z części, zawiera bogaty materiał statystyczny.

Rok 2006 był kolejnym okresem funkcjonowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta ukształtowała stabilne zasady finansowania samorządu, które wobec dobrej koniunktury gospodarczej umożliwiły jednostkom pozyskiwanie wyższych dochodów, co sprzyjało wykorzystaniu przez jednostki samorządu terytorialnego bezzwrotnych środków zagranicznych, z których sfinansowały one ponad 20% inwestycji.

W przedkładanym opracowaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe oraz dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów - w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2005 i 2006 oraz przez Główny Urząd Statystyczny - w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 31 czerwca 2006 r.

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które w 2006 r. prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 413 gmin, miasto stołeczne Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 172 związki międzygminne i jeden związek powiatów. Ogółem w 2006 r. funkcjonowało 2 981 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Szanowni Państwo,

Sprawozdanie za rok 2006 to dziesiąte z kolei sprawozdanie. W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pragnę wyrazić przeświadczenie, iż praca wszystkich Izb nad realizacją tego zadania przyniosła wymierne efekty. Unifikacji uległy procedury wykonywania powierzonych Izdom zadań, jak też zasady prezentowania przez nie zjawisk ekonomicznych z zakresu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat pracy nad sprawozdaniem ukształtował się zespół redakcyjny, a realizacja tego zadania na stałe wpisana się w harmonogram pracy wszystkich Izb.

Wyrażam nadzieję, że prezentowane przez KR RIO sprawozdania spełniły oczekiwania i były pomocne w pracy obojga Wysokich Izb, Rządu RP oraz innych organów i instytucji Państwa, a także podmiotów i organizacji samorządowych.

Na ręce Pana Tadeusza Dobka, Przewodniczącego Komisji Analiz Budżetowych KR RIO, Prezesa RIO w Bydgoszczy, który od początku kieruje pracą zespołu redakcyjnego składam wyrazy podziękowania dla całego zespołu za zaangażowanie i rzetelną pracę.



dr Stanisław Srocki
Przewodniczący KR RIO

Część I. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2006 roku

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

Regionalne izby obrachunkowe są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, co wynika z art. 171 ustawy zasadniczej - Konstytucji RP¹. Ponadto, pozycję ustrojową, oraz kompetencje izb określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (urio)², ustawa o finansach publicznych (uofp)³ oraz ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego⁴ w Polsce.

Do ustawowych zadań izb należy nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (jst) i ich związków w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 urio, kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy, wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy, prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej, rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami.

Na podstawie odrębnych przepisów, do zadań izb należy również rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst - art. 229 pkt 1 kpa⁵, sporządzanie na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 marca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶ zbiorczych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego podmiotów, dla których jst są organem założycielskim lub nadzorującym, przyjmowanie i przekazywanie Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz Ministerstwu Finansów sprawozdań sporządzanych na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁷, sprawdzanie pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowości przedłożonych przez gminy wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, sporządzonych na podstawie przepisów

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

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

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁶ Dz. U. Nr 113, poz. 770. Do 30 czerwca 2006 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 148, poz. 1653).

⁷ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404).

rozporządzenia Ministra Finansów⁸ w tej kwestii oraz przekazywanie ich do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, udostępnianie i publikowanie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) - informacji określonych przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹.

Na terenie Polski funkcjonuje 16 izb, po jednej w każdym województwie. Ze względu na duże rozproszenie terytorialne jst objętych nadzorem i kontrolą izby realizują swoje zadania w siedzibach usytuowanych w miastach wojewódzkich oraz w zespołach zamiejscowych.

W każdej izbie działa określony ustawą organ - kolegium - do zadań którego należy rozstrzyganie o zgodności z prawem uchwał i zarządzeń organów jst podlegających nadzorowi. Ponadto, w strukturze organizacyjnej izb funkcjonują dwa wydziały merytoryczne: wydział kontroli gospodarki finansowej oraz wydział informacji, analiz i szkoleń a także biuro izby, które zapewnia obsługę administracyjną i finansowo-księgową. W izbach działają również składy orzekające, do właściwości których należy wydawanie opinii w sprawach określonych urio.

W 1997 r. utworzona została wspólna reprezentacja izb - Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO)¹⁰.

2. Działalność nadzorcza

Nadzorowi rio, zgodnie z art. 11 urio określającym rzeczowy zakres działalności nadzorczej, podlegają uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst w sprawach dotyczących: procedury uchwalania budżetu, uchwalania budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst, podatków i opłat lokalnych, także absolutorium.

W przypadku uchwał i zarządzeń podjętych niezgodnie z prawem kolegia izb orzekają o ich nieważności bądź wskazują organom jst naruszenie prawa oraz sposób i termin jego usunięcia.

W 2006 r. kolegia izb zbadały ogółem 127 976 uchwał i zarządzeń organów jst i ich związków komunalnych, o 228 mniej niż w 2005 r. W porównaniu do 1993 r. liczba ta wzrosła o 113 871 uchwał i zarządzeń. **W wyniku oceny legalności uchwał i zarządzeń organów jst**, 96,9% zbadanych uznano za zgodne z prawem, a 3,1% - jako podjęte z naruszeniem prawa.

Z ogólnej liczby zbadanych uchwał największą grupę stanowiły uchwały w sprawie **uchwalenia budżetu i jego zmian** oraz zarządzenia zmieniające budżet (61,9% ogółu). Pomimo sukcesywnego spadku liczby uchwał budżetowych podjętych z naruszeniem prawa (z 60,5% w 1993 r. do 12,4% w 2005 r.) w 2006 r. nastąpił ich nieznaczny wzrost o 1,3 punktu procentowego, co spowodowane było opracowywaniem uchwał budżetowych według zasad przyjętych w znowelizowanej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Taka sama tendencja (jak w przypadku uchwał w sprawie uchwalenia budżetu) dotyczyła

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.).

⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹⁰ Art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 113, poz. 734 z późn. zm.).

wyników badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet za lata 1993, 2005 i 2006 - spadek z 19,1% w 1993 r. do 1,8% w 2005 r. i 2,0% w 2006 r.

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: braku w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów wynikających z przepisów uofp, zaniechania określenia lub określenie w niewłaściwej wysokości limitów zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i emitowanych papierów wartościowych, naruszenia zasady równowagi budżetowej, niezachowania wymogów uofp przy uchwalaniu wieloletnich programów inwestycyjnych, zaniechania zaplanowania wydatków na obligatoryjne zadania własne jst, wprowadzenia do budżetu środków nie będących dotacjami bądź przeznaczenie dotacji celowych w sposób niezgodny z wolą dysponenta oraz przekroczenie kompetencji do dokonywania zmian przez organy wykonawcze jst.

Przypadki istotnego naruszenia prawa stwierdzone w **uchwałach absolutoryjnych** dotyczyły m.in.: nieudzielenia absolutorium przy braku merytorycznych podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, podjęcia uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady czy też podjęcia uchwały o treści przeciwnej od poddanego pod głosowanie wniosku.

W uchwałach dotyczących **podatków i opłat lokalnych** najczęściej występujące uchybienia wiązały się z: ustaleniem stawek podatków poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych ustawowo, stosowaniem zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, zastosowaniem przez organ stanowiący ulgi podatkowej zamiast zwolnienia podatkowego, nieokreśleniem stawek dla wszystkich ustawowo określonych przedmiotów opodatkowania czy też nieprawidłowym określeniem terminu wejścia w życie uchwał podatkowych.

Nieprawidłowości występujące w uchwałach dotyczących **zaciągania zobowiązań** mających wpływ na wysokość długu publicznego polegały głównie na: zaciągnięciu kredytu na zadania nie ujęte w planie wydatków bądź bez wcześniejszego zaplanowania w przychodach budżetu, nieokreśleniu źródeł spłaty zaciąganego kredytu/pożyczki, zabezpieczeniu spłaty kredytu poprzez udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym.

W przypadku uchwał dotyczących udzielania **poręczeń majątkowych** błędy dotyczyły w szczególności: podjęcia uchwały bez uprzedniego określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty poręczeń udzielanych w roku budżetowym, nieokreślenia maksymalnej kwoty poręczeń i terminu obowiązywania udzielonego poręczenia, nieujęcia w budżecie wydatków z tytułu spłaty udzielonych poręczeń jst.

W uchwałach określających **zasady i zakres przyznawania dotacji** przypadki naruszenia prawa polegały m.in. na: niewłaściwym określeniu sposobu kontroli wykonywania zadań zleconych oraz nieokreśleniu zasad gwarantujących jawność postępowania, ograniczeniu kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, scedowaniu na organ wykonawczy kompetencji należących do wyłącznej właściwości organu stanowiącego, nieprawidłowym wejściu w życie uchwał w sprawie zasad udzielania dotacji.

W 2006 r. jst skierowały do **Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA)** 63 skargi, (o 13 więcej niż w roku poprzednim). WSA wydały 70 orzeczeń, w tym: 43 oddalające skargi wniesione na uchwały kolegów izb stwierdzające nieważność uchwał i zarządzeń organów jst, 14 orzeczeń uchylających zaskarżone rozstrzygnięcia, a w 13 przypadkach skargi odrzucono. Izby zaskarżyły 14 uchwał i zarządzeń organów jst (w 2005 r. - 3), z których 9 rozpatrzono.

Do ustawowych zadań izb należy ponadto rozpatrywanie spraw dotyczących **powiadomień skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty** na pisemne polecenie zwierzchnika. Obowiązek ten realizowany był w oparciu o przepis art. 13 pkt 9 urio. W 2006 r. do izb wpłynęło 6 powiadomień, z których 2 zostały uznane przez powołane w tym celu komisje za uzasadnione, w 3 przypadkach skarbnicy nie mieli podstaw do odmowy kontrasygnaty, natomiast jedno powiadomienie dotyczące odmowy złożenia kontrasygnaty na liście płac dodatkowego wynagrodzenia rocznego zdaniem komisji nie stanowiło odmowy złożenia kontrasygnaty.

3. Działalność kontrolna

Izby - zgodnie z urio - przeprowadzają kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych jst, związków gmin i związków powiatów, stowarzyszeń jst, samorządowych jednostek organizacyjnych i innych podmiotów (w zakresie dotyczącym wykorzystania przez nie dotacji przyznanych z budżetu jst). Na podstawie rocznego planu kontroli wykonywane są kontrole kompleksowe i problemowe. Kontrole doraźne i sprawdzające realizowane są w miarę potrzeb.

Kontrole kompleksowe, zgodnie z art. 7 ust. 1 urio, przeprowadzane są nie rzadziej niż raz na cztery lata i obejmują swoim zakresem¹¹ zagadnienia związane z pobieraniem, gromadzeniem i wykorzystaniem środków finansowych, ich ewidencją, sprawozdawczością oraz gospodarowaniem mieniem. **Kontrole problemowe** obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych. **Kontrole doraźne** realizowane są poza planem kontroli. Zarządza je, w miarę potrzeb, prezes izby na podstawie sygnałów o nieprawidłowościach występujących w jst. **Kontrole sprawdzające** mają na celu sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych wydanych w wyniku wcześniejszych kontroli.

W 2006 r. izby zrealizowały 1 328 kontroli, z czego 765 stanowiły kontrole kompleksowe, 251 - doraźne, 209 - problemowe i 103 - sprawdzające. Wśród zagadnień najczęściej obejmowanych kontrolami problemowymi dominowały: gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych, przestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych, gospodarka mieniem komunalnym, prawidłowość ustalania i poboru dochodów budżetowych, realizacja i finansowanie inwestycji.

W 2006 r. przeprowadzona została również kontrola koordynowana związków międzygminnych w zakresie gospodarki finansowej¹².

Łącznie ujawniono 16 549 przypadków naruszenia prawa, z czego najwięcej dotyczyło zagadnień z zakresu księgowości i sprawozdawczości budżetowej (łącznie 3 462) oraz realizacji dochodów i przychodów (3 285). Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły: wydatków i rozchodów - 2 319, zagadnień organizacyjnych - 2 064, udzielania zamówień publicznych - 2 032, gospodarki pieniężnej i rozrachunków - 1 613 oraz gospodarowania mieniem komunalnym - 1 254.

Jst przysługuje prawo **zgłaszania** do kolegium rio **zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych**. W 2006 r. organy jst zakwestionowały 194 wnioski pokontrolne, z czego 162 zostały oddalone, 32 uwzględniono, w tym 6 w części.

¹¹ Uchwała Nr 3/2001 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie ramowej tematyki kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego.

¹² Uchwała Nr 3/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia planu kontroli koordynowanych w 2006 r.

W oparciu o wyniki kontroli izby skierowały do rzeczników dyscypliny finansów publicznych 395 zawiadomień dotyczących głównie: naruszeń związanych z udzielaniem zamówień publicznych, zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, wykazania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Do organów administracji rządowej oraz kontroli państwowej trafiło 121 wniosków, zawiadomień i sygnalizacji, z czego 79 dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa.

Wyniki kontroli wskazywały na występowanie wielu nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rachunkowości jst. W związku z powyższym w pełni uzasadniona jest, zawarta w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych, propozycja Ministra Finansów o objęciu największych jst corocznym zewnętrznym audytem finansowym sprawowanym przez regionalne izby obrachunkowe.

W 2006 r. z inicjatywy KR RIO izby przeprowadziły kontrolę koordynowaną **gospodarki finansowej związków międzygminnych**. Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez związki międzygminne, w tym pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków publicznych oraz ocena sytuacji finansowej związków wynikającej z ich zadłużenia. Kontrolę przeprowadzono w 55 związkach międzygminnych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym za okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r.

W wyniku kontroli ujawniono, że związki międzygminne często organizują swoją działalność niezgodnie ze wskazaniami statutu przyjętego przez rady gmin tworzących związek lub niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W związkach międzygminnych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów budżetowych polegające m.in. na: błędnym ustaleniu i rozliczaniu wpłat gmin wchodzących w skład związku, zaniechaniu naliczenia i pobierania odsetek za zwłokę w przypadku nieterminowego regulowania składek członkowskich, bezpodstawnym udzielaniu ulg przy realizacji dochodów związku, zaniechaniu dochodzenia należności budżetowych z tytułu odsetek od nieterminowych płatności, realizowaniu dochodów z majątku bez zgody zgromadzenia związku.

W 96% skontrolowanych związków stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetowych i zaciągania zobowiązań m.in. na usługi, które nie zostały wykonane, niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki otrzymane w ramach dotacji, dokonywano wydatków nie znajdujących uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa oraz nieterminowo realizowano wydatki ze środków publicznych. Naruszeń dopuszczono się również w zakresie ustalenia, naliczania bądź wypłacenia wynagrodzeń pracownikom związków oraz nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy. W większości związków wystąpiły także nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, takie jak: organizowanie funduszu przy braku wyodrębnienia rachunku bankowego, brak naliczania i odprowadzania odpisów czy też nieterminowe dokonywanie odpisów.

W większości związków wystąpiły liczne przypadki zaciągania zobowiązań przez zarząd w wysokości wyższej niż wynikało to z upoważnienia nadanego mu przez organ stanowiący.

Kolejnym obszarem poddanym kontroli inspektorów regionalnych izb obrachunkowych była rachunkowość związków. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły głównie: zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych lub prowadzenia ich niezgodnie z obowiązującymi przepisami, nieujęcia w księgach rachunkowych niektórych dochodów i wydatków, niezgodności pomiędzy stanem środków pieniężnych w kasie a danymi zawartymi w bilansie, braku udokumentowania wszystkich operacji przychodowych i rozchodowych dowodami księgowymi stanowiącymi podstawę ich dokonania oraz całkowitego braku opracowania i przyjęcia zasad rachunkowości.

W 48 na 55 skontrolowanych związków stwierdzono uchybienia dotyczące sprawozdawczości budżetowej, m.in.: należności i zobowiązania wykazywano w kwocie wyższej lub niższej od faktycznej, błędnie wykazywano kwotę nadwyżki budżetowej, nie wskazywano źródeł pokrycia deficytu, dane nie wynikały z ksiąg rachunkowych i były niezgodne ze stanem faktycznym.

Nieprawidłowością było wydatkowanie środków publicznych z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych¹³ i Prawo zamówień publicznych¹⁴ oraz realizowanie zamówień bez zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą. Stwierdzono także przypadki zaniechania wykluczenia oferentów i odrzucenia ofert niespełniających wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli i wykrytych nieprawidłowości stwierdzono, iż doprecyzowania wymagają przepisy prawne dotyczące funkcjonowania związków międzygminnych m.in. w zakresie: warunków wykreślenia z rejestru związków, które nie podjęły działalności lub jej zaprzestały, uregulowania zasad gospodarki finansowej związków w odrębnych przepisach, wprowadzenia innej niż dotychczas konstrukcji wyliczania zadłużenia (rozłożenie na członków związku proporcjonalnie do wysokości wnoszonych wkładów czy udziału w danym przedsięwzięciu), uzależnienia możliwości tworzenia związków od precyzyjnego wskazania źródeł dochodów związku, które pozwalałyby realizować przekazane związkowi zadania, jednoznacznego określenia możliwości tworzenia przez związki jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego lub zakazanie takich praktyk.

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

W 2006 r. skontrolowanych zostało łącznie 117 591 sprawozdań z wykonania budżetów jst, w tym 22 905 stanowiły sprawozdania skorygowane (19,5% ogólnej liczby sprawozdań) na wnioski izb, MF oraz z inicjatywy jst. W porównaniu do roku poprzedniego liczba skontrolowanych sprawozdań wzrosła o 10 546, co było wynikiem wzrostu liczby jednostek objętych nadzorem izb oraz zwiększenia liczby i rodzajów badanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań, wykazywania danych w zakresie planu niezgodnych z uchwałami i zarządzeniami organów jst, niezgodności danych z wykonania dochodów z tytułu subwencji, udziałów w podatku dochodowym oraz dotacji z danymi wykazywanymi

¹³ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

przez dysponentów, braku lub wykazania błędnej wysokości skutków polityki podatkowej w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków oraz skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień, braku lub nieprawidłowego wykazania danych o zaangażowaniu środków obciążających plan finansowy wydatków, nieprawidłowego klasyfikowania zobowiązań według grup wierzycieli, niewykazywania kwot poręczeń i gwarancji udzielonych przez jst innym podmiotom.

Od 2005 r. izby dokonują weryfikacji **wniosek o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych**. Wnioski te składają gminy, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości. Ich wykaz określa corocznie Minister Gospodarki i Pracy. W 2006 r. 20 gmin spełniało wymagane warunki i 19 z nich w ustawowym czasie złożyło wnioski do regionalnych izb obrachunkowych.

Izby na podstawie sprawozdań zbiorczych otrzymywanych od jst sporządzają **kwartalne sprawozdania w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji** jednostek sektora finansów publicznych (Rb-Z i Rb-N) i przekazują je do Departamentu Zobowiązań i Należności Finansowych Państwa w Ministerstwie Finansów. Począwszy od III kwartału, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sprawozdania te przekazywane były do Głównego Urzędu Statystycznego. W 2006 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło 12 281 sprawozdań o stanie zobowiązań i 12 056 sprawozdań o stanie należności. W wyniku kontroli formalnej i rachunkowej wskazano na konieczność sporządzenia przez jst korekt nieprawidłowości, które polegały m.in. na: niezgodności danych pomiędzy sprawozdaniami przekazanymi w formie elektronicznej a sporządzonymi w formie dokumentu, sporządzaniu sprawozdań dla podmiotów nie objętych obowiązkiem sprawozdawczym (gminnych i powiatowych funduszy celowych), błędnym zaliczaniu wierzycieli i dłużników do poszczególnych grup czy też nieprawidłowym klasyfikowaniu zobowiązań/należności w poszczególnych grupach lub według poszczególnych tytułów. W ogólnej liczbie skontrolowanych około 4% stanowiły sprawozdania korygujące.

Zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej izby zbierały sporządzone przez jst za poszczególne kwartały 2006 r. oraz za 2005 r. **sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdania o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych** i przekazywały je, odpowiednio do UOKiK i MF. W 2006 r. po raz pierwszy do Ministerstwa Finansów przekazane zostały **skonsolidowane bilanse** za 2005 r.

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

W 2006 r. do izb wpłynęło łącznie 426 **pism i skarg**, w których zarzucano naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, z czego 100 dotyczyło działalności organów stanowiących jst. W porównaniu do roku 2005 liczba skarg wzrosła o 11%. W 85 pismach zawierających skargi na działalność organów stanowiących skarżący wnioskowali o unieważnienie uchwał podjętych przez te organy. Zgłaszane zarzuty dotyczyły m.in.:

procedury uchwalania budżetu (3 przypadki), budżetu i jego zmian (28), określania zasad i wysokości dotacji (8), określenia stawek podatków i opłat lokalnych (10), absolutorium (6), naruszenia trybu podejmowania uchwał (13) oraz innych uchwał podejmowanych przez rady (17). Kolegia w większości przypadków nie stwierdziły naruszenia prawa, w 4 przypadkach uznały uchwały za nieważne a w jednym - w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały - organ stanowiący doprowadził uchwałę do zgodności z prawem. Przedmiot pozostałych 15 skarg, niezawierających wniosku o unieważnienie uchwał, dotyczył m.in.: zapewnienia środków budżetowych umożliwiających wykupienie mieszkań od prywatnego właściciela, braku aktywności organu stanowiącego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, kultury, sportu i turystyki, zaplanowania wydatków na pokrycie ujemnego wyniku finansowego SP ZOZ.

Skargi na działalność organów wykonawczych jst to w 302 przypadkach skargi na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących zarządów związków gmin, 20 na działalność starostów i zarządów powiatów a 4 na działalność marszałków i zarządów województw. Informacje zawarte we wszystkich skargach i pismach wykorzystywane są przez izby w trakcie kontroli finansowej jst.

Prezes izby, na podstawie art. 10 urio, przekazuje informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych organom dokonującym podziału tych środków. W 2006 r. w wyniku kontroli gospodarki finansowej do Ministerstwa Finansów oraz Wojewodów przekazane zostały informacje o błędach dotyczących naliczania subwencji z 86 jednostek, w tym w 46 gminach, w których zaniżono lub zawyżono dane dotyczące skutków obniżenia/zawyżenia górnych stawek podatków, odpowiednio o kwotę 1 464 319 zł i 1 749 463 zł, w 71 gminach zaniżono lub zawyżono skutki udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru na łączną sumę, odpowiednio 3 615 872 zł i 303 418 zł. W 8 jst zawyżono lub zaniżono wysokość otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej, odpowiednio o kwotę 42 124 zł i 36 029 zł. Nieprawidłowości dotyczące wykorzystania dotacji stwierdzono w 2 jst, w których dotacje w części zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

4. Działalność opiniodawcza

W regionalnych izbach obrachunkowych, w oparciu o zapisy art. 19 urio, działają składy orzekające składające się z 3 członków kolegium, do właściwości których należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Od uchwał składów orzekających przysługuje odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

W 2006 r. składy orzekające izb wydały 20 610 opinii (o 1 082 więcej niż w roku poprzednim) z czego 86,5% ogółu stanowiły opinie pozytywne, 12,9% pozytywne z uwagami, 0,6% negatywne. Wzrost liczby wydanych opinii dotyczył głównie opinii o możliwości spłaty kredytów i pożyczek, co było odzwierciedleniem ogólnej tendencji w kraju do zaciągania przez samorządy zobowiązań na sfinansowanie wkładu własnego przy realizacji zadań w ramach programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych zagranicznych źródeł. Najczęściej występującymi nieprawidłowościami w tej grupie (4 062 opinie, w tym 33 pozytywne z uwagami i 5 negatywnych) było: zagrożenie przekroczenia 60% wskaźnika zadłużenia, przekroczenie 15% wskaźnika obsługi długu w roku budżetowym,

nieprawidłowe sporządzenie prognozy kwoty długu, brak zaplanowanych środków na pokrycie spłaty rat kredytów i pożyczek.

W przypadku opinii o przedkładanych projektach budżetów jst wraz z informacją o stanie mienia komunalnego (2 906 opinii, w tym 1 173 pozytywne z uwagami i 16 negatywnych) najczęściej błędów dotyczyło: nieokreślenia kwoty nadwyżki i jej przeznaczenia oraz nieokreślenia źródła pokrycia deficytu, limitów zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, braku upoważnienia organu wykonawczego do zawierania wieloletnich umów inwestycyjnych, niezaplanowania wydatków na zadania obowiązkowe gminy itp.

W opiniach o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2006 r. (2 983 opinie, w tym 648 pozytywne z uwagami i 13 negatywnych) oraz o sprawozdaniach z wykonania budżetu (2 979 opinii, w tym 596 pozytywne z uwagami i 9 negatywnych) wskazano m.in. na: błędy w sprawozdaniach budżetowych, rozbieżności między sprawozdaniem opisowym a sprawozdaniami statystycznymi, utworzenie jednego rachunku dochodów własnych dla kilkunastu jednostek budżetowych, brak zaplanowania w budżecie wydatków z tytułu zobowiązań wymagalnych powstałych w latach ubiegłych, obciążenie budżetu wydatkami związanymi z zapłatą odsetek i kar, funkcjonowanie gminnego ośrodka kultury i biblioteki jako jednej jednostki organizacyjnej gminy, nieterminowe przekazywanie środków na ZFŚS oraz nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne.

W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozy kształtowania się długu publicznego (4 543 opinii, w tym 112 pozytywne z uwagami i 27 negatywnych) nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: przekroczenia 60% wskaźnika zadłużenia i 15% wskaźnika obsługi długu, zawyżenie przychodów o kwotę kredytu krótkoterminowego, wykazania zaniżonych kwot długu na koniec poszczególnych lat czy też zaniechania ujęcia zobowiązań wymagalnych.

W przypadku opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium (2 960 opinii, w tym 89 pozytywne z uwagami i 43 negatywne) wskazywano głównie na: formułowanie wniosku bez merytorycznej oceny wykonania budżetu oraz formalne błędy wniosków. Ponadto, składy orzekające wydały w 2006 r. 43 opinie o uchwałach rad w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi¹⁵ (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

Jst wniosły 17 odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające, z czego kolegium rozpatrzyło 16 (uwzględniło 7, a oddaliło 9). Jedno odwołanie nie zostało rozpatrzone do końca 2006 r. ze względu na termin wpływu do organu nadzoru.

5. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

W przypadku konieczności wskazania organom danej jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej i w oparciu o art. 10a urio, przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.

W 2006 r. zostały sporządzone 2 raporty - dla powiatu w województwie lubuskim i dla

¹⁵ Różnica pomiędzy liczbą (46) podjętych uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) a liczbą (43) wydanych opinii w tym zakresie jest wynikiem procedury określonej art. 28a ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązującej regionalne izby obrachunkowe do poprzedzenia czynności badania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wydaniem opinii w tym zakresie. Z uwagi na bardzo ograniczoną ilość czasu w 3 przypadkach opinie dla gmin nie zostały wydane.

gminy w województwie warmińsko-mazurskim. Jednostki te opracowały i przyjęły do realizacji programy naprawcze. Raport dla powiatu sporządzony został na wniosek jst uzasadniony koniecznością przedłożenia go jako jednego z załączników do wniosku jst o pożyczkę z budżetu państwa. Przyczyną sporządzenia raportu dla gminy było zagrożenie niewykonania ustawowych zadań w wyniku utraty płynności finansowej, a w szczególności: zaciąganie zobowiązań na działalność bieżącą i inwestycje oświatowe ponad realne możliwości spłaty, brak działań organów gminy w sytuacji pogarszającego się stanu finansów w latach poprzednich, nierealne planowanie budżetu, nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości mające na celu nieprawidłowe wykazanie zobowiązań.

Do sporządzonych raportów organy jst nie wniosły zastrzeżeń. Opracowane raporty opublikowane zostały w systemie teleinformatycznym izb, a w jednym przypadku kopie raportu zostały wysłane do MSWiA, MF oraz Wojewody.

6. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Działalność informacyjna i szkoleniowa izb, wynikająca z art. 1 ust. 4 urio, realizowana była poprzez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów i informatorów oraz udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów prawa.

W 2006 r. izby zorganizowały o 41 szkoleń więcej niż w roku poprzednim. Uczestniczyło w nich 24 148 pracowników jst. W większości szkolenia przeprowadzane były przez izby samodzielnie, zorganizowane we współpracy z innymi podmiotami stanowiły 18,5%.

Zakres tematyczny przeprowadzonych szkoleń objął m.in. następujące zagadnienia: zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sporządzenie sprawozdań finansowych w jst, praktyczne zasady procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, elektroniczne systemy sporządzania i przekazywania sprawozdań, odpowiedzialność w ramach dyscypliny finansów publicznych, sesja absolutoryjna oraz ustalenie wyniku głosowania w sprawie absolutorium, nowe zasady udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, procedury wewnętrznej kontroli finansowej oraz przepisy wykonawcze do uofp, obowiązujące od 1 lipca 2006 r.

Wykłady prowadzone były przez przedstawicieli ministerstw, urzędów centralnych, izb skarbowych i innych instytucji związanych z gospodarką finansową jst oraz przez firmy będące twórcami oprogramowania dla jst, a także pracowników regionalnych izb obrachunkowych.

Funkcja informacyjna realizowana była za pośrednictwem działalności wydawniczej, udzielania pisemnych informacji i wyjaśnień, telefonicznych i bezpośrednich kontaktów z pracownikami samorządowymi oraz poprzez informacje zamieszczane na stronach internetowych izb. Publikacje regionalnych izb obrachunkowych ukazywały się głównie na łamach miesięcznika „Finanse Komunalne” a także w „Rachunkowości budżetowej”, „Gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego”. Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze publikowano w periodyku „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”. W 2006 r. KR RIO, przy współudziale izb, przygotowała opracowanie „Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”¹⁶.

¹⁶ Opracowanie zamieszczone zostało na stronie internetowej KR RIO - www.rio.gov.pl.

Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Regionalne izby obrachunkowe, jako podmioty realizujące zadania publiczne, zobligowane były do udostępniania informacji publicznej w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązek ten był realizowany poprzez publikacje w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz udzielanie odpowiedzi na wnioski zainteresowanych osób i instytucji.

Opublikowane treści w BIP izb były na przestrzeni 2006 r. modyfikowane. Najczęściej, bo aż w 1 255 przypadkach aktualizowano informacje o wynikach działalności kontrolnej.

Liczba odwiedzin poszczególnych serwisów BIP, archiwizowana przez dzienniki prowadzone w izbach, znacząco wzrosła w porównaniu z rokiem 2005. Najczęściej przedmiotem zainteresowania były informacje o działalności kontrolnej i nadzorczej izb, ich organizacji, osobach sprawujących funkcje a także kompetencjach.

W 2006 r. zanotowano 799 190 odwiedzin, podczas gdy rok wcześniej było ich zaledwie 214 670. Najchętniej odwiedzano strony, na których zamieszczano treść wystąpień pokontrolnych oraz zastrzeżeń do wniosków w nich zawartych (wzrost, odpowiednio o 511% i 245%).

Wśród podmiotów zwracających się do izb z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej znalazły się zarówno osoby fizyczne (56) jak i inne jednostki mające prawo do tego typu informacji: szkoły wyższe, UOKiK, NIK, GUS, PARPA, Izba Rolnicza, ABW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, czasopisma, partie polityczne, kuratoria oświaty, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, TVP bądź uprawnieni na mocy innych ustaw posłowie na Sejm, dziennikarze.

W 2006 r. regionalne izby obrachunkowe w 11 przypadkach odmówiły udostępnienia informacji, w tym instytucji finansowej wyspecjalizowanej w świadczeniu usług finansowych w celu wykorzystania przetworzonych danych do skierowania ofert do zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego.

7. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Niezależnie od informacji udzielanej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej izby opracowywały analizy, zestawienia liczbowe oraz udostępniały zgromadzoną dokumentację organom państwa i innym instytucjom. Na potrzeby MF izby przygotowały m.in. wykaz jednostek podsektora samorządowego, w których powstał obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, zadłużenie jst w latach 1999 - 2005, opracowanie danych dotyczących zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, fundacji i stowarzyszeń oraz danych za lata 2005 i 2006 o liczbie podmiotów posiadających osobowość prawną, dla których jst jest organem założycielskim. Dla NIK zebrano m.in. dane liczbowe w zakresie dochodów podatkowych gmin za 2005 r., informacje w zakresie ulg podatkowych stosowanych przez niektóre gminy oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2004 - 2006. Ponadto, opracowano informacje dla GUS, FOŚiGW, NBP, urzędów skarbowych, PARPA, izb rolniczych, urzędów wojewódzkich, szkół wyższych i instytucji naukowych, posłów i senatorów oraz ministerstw: Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sportu oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji.

8. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających

Zgodnie z art. 70 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷ izby zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno - techniczną komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach komisji, a także ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowane z budżetu państwa.

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca - na rzecz Skarbu Państwa - koszty postępowania¹⁸. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa. W 2006 r. należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło 714 osób w łącznej kwocie 141 844,89 zł. 18 tytułów wykonawczych skierowanych zostało do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu niezapłaconych kosztów postępowania w kwocie 3 446,09 zł.

9. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

Ustawa budżetowa na 2006 r.¹⁹ ustaliła plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w wysokości 417 000 zł, których wykonanie wyniosło 346 127 zł (83,0% planu). Największą pozycję zrealizowanych dochodów (36,7%) stanowiły - podobnie jak w roku poprzednim - wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na 86 655 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 202 tys. zł i przeznaczone zostały na zakup dodatkowych licencji i oprogramowania do serwerów otrzymanych z MF (128 tys. zł) oraz na szkolenie pracowników izb w zakresie systemu operacyjnego Microsoft Windows Serwer 2003 i Microsoft SQL Serwer 2000 (74 tys. zł). W ogólnej kwocie zrealizowanych w 2006 r. wydatków 63,4% stanowiły wynagrodzenia (w 2005 r. - 65,4%), pochodne od wynagrodzeń 11,7% i podróże służbowe 4,2%. Wydatki ogólnoadministracyjne stanowiły 14,2% a inwestycje ukształtowały się na poziomie 5,2% i przeznaczone były głównie na zakup sprzętu, licencji na programy komputerowe, samochodów oraz na roboty remontowo-modernizacyjne.

W 2006 r. 13 izb na podstawie przepisów art. 1 ust. 4 urio oraz art. 22 ust. 2 pkt 10 uofp prowadziło odrębną gospodarkę finansową w formie rachunku dochodów własnych uzyskiwanych z działalności informacyjnej i szkoleniowej. Uzyskane z tego tytułu przychody wyniosły 3 664 tys. zł a poniesione wydatki 3 709 tys. zł W jednej izbie funkcjonował rachunek dochodów własnych z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone mienie, na którym zgromadzono dochody w kwocie 13 tys. zł.

¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

¹⁸ Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

¹⁹ Dz. U. Nr 35, poz. 244.

10. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

Według stanu na koniec grudnia 2006 r. w izbach zatrudnionych było 1 338 pracowników, o 13 mniej niż w roku poprzednim. Największą grupę (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów: kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. Z ogólnej liczby zatrudnionych 84,4% posiadało wykształcenie wyższe a 114 pracowników podnosiło swoje kwalifikacje uczęszczając na studia, kursy czy aplikacje.

W 2006 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 96 pracowników (w 2005 r. - 88), z czego ponad 67,7% stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Duży odpływ pracowników merytorycznych jest niepokojący z uwagi na fakt, iż przygotowanie ich do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat. Podobnie jak w latach poprzednich przyczyną zwolnień pracowników były propozycje lepiej płatnej pracy otrzymane z innych instytucji państwowych i samorządowych.

W 2006 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 51 229 tys. zł został wykonany w 100,0%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne na który przeznaczono 3 843 tys. zł. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. Strukturę wydatków na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2005 i 2006 prezentuje poniższe zestawienie.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2005 i 2006 (w zł)

Wyszczególnienie	wynagrodzenia osobowe ogółem (§ 4010)	z tego:			
		wynagrodzenia	nagrody	nagrody jubileuszowe	odprawy emerytalne
2005	50 143 086	46 273 456	2 285 161	806 101	778 368
struktura (%)	100,0	92,3	4,6	1,6	1,5
2006	51 228 652	47 200 297	2 577 620	871 721	579 014
struktura (%)	100,0	92,1	5,0	1,7	1,2

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników regionalnych izb obrachunkowych w 2006 r. wynosiło 3 156 zł przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 2 477 zł.

11. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2006 r. regionalne izby obrachunkowe prowadziły i finalizowały rozpoczęte w minionych latach projekty w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

- 1) projekt Phare 2002/000-580.01.09.05 "Zarządzanie finansami publicznymi", komponent B - odbiór i wdrożenie systemu oraz uruchomienie infrastruktury technicznej,
- 2) system sprawozdawczości budżetowej Budżet ST II,
- 3) poczta internetowa dla jst.

Działalność izb w zakresie IT koordynował powołany do tego celu w 2005 r. Zespół ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO.

12. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

KR RIO powstała na mocy art. 25 a urio wprowadzonego nowelizacją z sierpnia 1997 r. Do jej zadań należy: reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa,

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

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby. Swoje ustawowe zadania Rada realizuje na posiedzeniach plenarnych, poprzez działalność komisji oraz przewodniczącego Rady i jego zastępców, którzy reprezentują ją na zewnątrz. W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji: Legislacji i Orzecznictwa, Koordynacji Kontroli, Analiz Budżetowych, do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Szkoleń, Informacji i Promocji.

W 2006 r. odbyły się trzy posiedzenia plenarne KR RIO. Podczas pierwszego posiedzenia wybrano przewodniczącego Rady i jego zastępcę na lata 2006 i 2007 oraz podjęto decyzję w sprawie przeprowadzenia w 2006 r. kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych. W czasie drugiego spotkania KR RIO przyjęła „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku” oraz wypracowała stanowisko dotyczące finansów jst w sprawach: sposobów finansowania II schematu programu LEADER+ oraz uprawnień burmistrza, zastępcy burmistrza, sekretarza i skarbnika gminy do otrzymania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za lata 2004 i 2005. Na kolejnym posiedzeniu przyjęto uchwałę program „Standardy Kontroli RIO” oraz przeprowadzono dyskusję z udziałem przedstawiciela MSWiA w zakresie realizacji „Programu zwalczania korupcji - Strategia Antykorupcyjna”.

Przedstawiciele KR RIO aktywnie uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Sejmu i Senatu dyskutując na temat skuteczności realizacji funkcji kontrolnych RIO w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych. Przewodniczący KR RIO, na posiedzeniu Komisji Kontroli Państwa Sejmu RP przedstawił informację dotyczącą „Oceny skuteczności kontroli przeprowadzanej przez regionalne izby obrachunkowe na przykładzie wybranych samorządów”. Komisja Analiz Budżetowych KR RIO opracowała publikację „Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”.

Członkowie KR RIO zostali powołani w skład Międzyresortowego Zespołu do Spraw Samorządu Terytorialnego, którego celem jest koordynowanie prac związanych z przygotowaniem projektów aktów prawnych niezbędnych do wprowadzenia reformy systemu finansów publicznych w jst, gdzie opiniowano i wniesiono szereg uwag m.in. do: 1) ustawy o finansach publicznych, 2) ustawy Prawo zamówień publicznych, 3) rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, 4) rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, 5) rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania sprawozdań przez jednostki sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych dotyczących długu publicznego, należności oraz poręczeń i gwarancji, 6) zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia

Międzyresortowego Zespołu do Spraw Samorządu Terytorialnego.

Krajowa Rada od początku swej działalności ściśle współpracuje z wieloma podmiotami, z niektórymi jak np. Ministerstwem Finansów, Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Zamówień Publicznych i Głównym Urzędem Statystycznym w oparciu o zawarte porozumienia.

Współpraca z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego realizowana jest w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych z ustawą o finansach publicznych. Realizując zadania wynikające z ustawowych obowiązków w zakresie przekazywania i weryfikacji danych sprawozdawczych z jst do Ministerstwa Finansów, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w imieniu izb podpisała porozumienie z Ministerstwem Finansów w sprawie współpracy, wdrożenia i eksploatacji informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego, które zobowiązuje izby do kontynuacji współpracy w zakresie wdrożenia i eksploatacji informatycznego systemu zarządzania budżetami jst, zrealizowanego w ramach projektu Phare 2002/000-580.01.09.05 „*Zarządzanie finansami publicznymi*”, komponent B.

W związku z rozpoczęciem realizacji działań w ramach projektu Transition Facility 2006/018-180.01-04 „*System zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego - sprawozdawczość jednostek organizacyjnych*”, Ministerstwo Finansów powołało Komitet Sterujący dla sporządzenia ww. projektu, do którego zostali zaproszeni przedstawiciele KR RIO - 2 osoby, zaś do Zespołu roboczego przy realizacji ww. projektu Rada wyznaczyła pracowników wydziałów informacji analiz i szkoleń regionalnych izb obrachunkowych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2006 r. KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym. KR RIO a także wszystkie regionalne izby obrachunkowe ściśle współpracowały z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, bowiem minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością izb. Ponadto, od wielu lat KR RIO i regionalne izby obrachunkowe systematycznie współpracują w zakresie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z Urzędem Zamówień Publicznych, a przedstawiciel KR RIO uczestniczy w pracach Rady Zamówień Publicznych.

Krajowa Rada RIO wspólnie z EURORAI - Europejską Organizacją Zrzeszającą Instytucje Audytu Zewnętrznych Środków Publicznych - zorganizowała w maju we Wrocławiu, międzynarodową konferencję „Audyt długu publicznego”, której celem było zaprezentowanie i porównanie kontroli długu publicznego przez różne instytucje - członków EURORAI - wymiana wiedzy i doświadczeń oraz nawiązanie kontaktów przez instytucje kontroli i ich przedstawicieli z 18 państw. Ponadto, przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w międzynarodowym seminarium w Portsmouth (Wielka Brytania) nt. „Planowanie i wykonywanie audytu opartego na ryzyku w nawiązaniu do międzynarodowych standardów audytu (IAS) zorganizowanym przez EURORAI oraz angielską instytucję audytorską Audit Commission. Prezesi regionalnych izb obrachunkowych w Polsce i trybunałów obrachunkowych Niemiec na spotkaniach roboczych wymieniali swoje doświadczenia w zakresie wzajemnego poznawania systemów kontroli, stosowanych procedur i metod audytu środków publicznych. Izby obrachunkowe z Katowic i Krakowa w trakcie wizyty Audytora Generalnego Kosowa przekazały polskie doświadczenia na temat funkcjonowania audytu zewnętrznego sektora finansów publicznych.

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

Szereg przepisów prawa, regulujących działalność jst budzi wątpliwości w zakresie ich stosowania. Wielość oraz różnorodność zadań finansowanych przez jst powoduje, że izby w swej działalności kontrolnej i nadzorczej mają do czynienia z szeroką gamą problemów, jakie powstają podczas praktycznego stosowania obowiązującego prawa. Na wiele z nich, które są nadal aktualne, wskazywano w latach poprzednich, m.in. na niespójność i wielorakość definicji kredytów krótko- i długoterminowych zawartych w kilku aktach prawnych²⁰, problem zadłużenia związków komunalnych²¹, kompetencje organów jst w zakresie opracowywania projektu budżetu oraz uchwalania budżetu i jego zmian²².

W tegorocznym *Sprawozdaniu... za 2006 r.* zamieszczone zostały wnioski w sprawach:

- 1) uzupełnienia i uporządkowania przepisów traktujących o dotacjach lub o dofinansowaniu z budżetów jst, w tym:
 - dotacji z budżetu jst,
 - rozliczenia niektórych dotacji z budżetów jst,
 - udzielania dotacji inwestycyjnych dla samorządowych instytucji kultury,
 - dofinansowania z budżetu jst,
 - zakazu dysponowania środkami publicznymi budżetu jednostek samorządu terytorialnego drogą przyznawania darowizn na zasadach art. 888 i nast. Kodeksu cywilnego,
- 2) upoważnień dla zarządu do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań objętych Wieloletnim Planem Inwestycyjnym (WPI) oraz na realizację projektów i programów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (UE), Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- 3) zasadności funkcjonowania instytucji kultury, jako odrębnych osób prawnych w gminach wiejskich i małych gminach miejsko – wiejskich,
- 4) konieczności ustawowego doprecyzowania zadań promocyjnych jako zadań własnych jst,
- 5) regulacji prawnej dobrowolnych wpłat od ludności,
- 6) funkcjonowania związków międzygminnych w świetle obowiązujących przepisów,
- 7) zasad gospodarki finansowej jst a konieczności wskazywania przez gminy źródeł dochodów, z których zaciągane zobowiązania zostaną pokryte,
- 8) zasadności udostępniania regionalnym izbom obrachunkowym danych, dotyczących płatników składek w oparciu o ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁰ Sprawozdanie KR RIO z 2005 r., s. 118 - 119.

²¹ Sprawozdanie KR RIO z 2004 r., s. 63 - 64.

²² Sprawozdanie KR RIO z 2003 r., s. 58 - 59.

Część II. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku

1. Uchwalenie budżetu i jego zmiany

Zgodnie z zapisem uofp jst przedstawiają regionalnym izbom obrachunkowym do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego, najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W 2006 r. ponad połowa jst (51,4%) złożyła je w ustawowym terminie.

Oceniając przedłożone projekty budżetów, składy orzekające izb wydały 2 980 opinii, z czego 1 733 stanowiły opinie pozytywne, 1 226 pozytywne z uwagami a 21 negatywne. W stosunku do roku ubiegłego wzrosła liczba opinii pozytywnych a obniżyła się pozytywnych z uwagami co wskazuje na poprawę jakości sporządzanych projektów budżetu.

Ponad połowa jst (66,8%) podjęła uchwały budżetowe na 2006 r. do 31 grudnia 2005 r. Natomiast w pierwszych trzech miesiącach 2006 r. uchwaliło budżety 33,0% jst. Regionalne izby obrachunkowe w wyniku nieuchwalenia przez samorząd budżetu w ustawowym terminie, ustaliły 6 budżetów (dla 4 gmin i 2 związków), co stanowiło 0,2% ogółu uchwalonych budżetów. Dla porównania w roku 2005 izby ustaliły 4 budżety (1 dla gminy, powiatu i 2 związków).

Budżety jst ulegały w ciągu roku zmianom dokonywanym przez organy jst, zgodnie z upoważnieniami ustawowymi lub przekazanymi przez organ stanowiący. Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. rozszerzyła katalog upoważnień dla organu wykonawczego zawartych w uchwale budżetowej. W art. 184 ust. 1 uofp wprowadzono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA jak również środki pochodzące z innych źródeł niż wyżej wymienione, a także środki na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa. Uchwała budżetowa jst określać powinna również upoważnienie organu wykonawczego jst do zaciągania zobowiązań z tytułów umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym.

W 2006 r. najwięcej zmian dotyczyło wprowadzania do budżetu kwot dotacji celowych (21,8%). Podobnie jak w roku poprzednim, nastąpił również wzrost liczby podjętych uchwał dotyczących wydatków niewygasających. Było to wynikiem m.in. przedłużających się procedur wyłaniania wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ponadto, w 2006 r. organy wykonawcze jst podjęły 7 uchwał i zarządzeń o blokowaniu planowanych wydatków (w 2005 r. - 9).

2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

Rok 2006 nie przyniósł znacznych zmian w zakresie zadań realizowanych przez jst. Pod koniec 2005 r. opublikowano ustawę o finansach publicznych, która wprowadziła zmiany o charakterze porządkującym - usunięty został dział V dotyczący odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyodrębnione zostały natomiast w tym dziale przepisy regulujące zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii

Europejskiej i innych zagranicznych oraz zasady prefinansowania programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi z tego źródła. Dokonano zmian w przepisach dotyczących form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, czego skutkiem było wyeliminowanie z przychodów własnych zakładów budżetowych dochodów pochodzących z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze²³. Z obowiązującego dotąd ograniczenia kwot otrzymanych dotacji przez zakłady budżetowe do poziomu 50% kosztów ich działalności, obok dotacji inwestycyjnych wyłączone zostały również dotacje otrzymywane w związku z realizacją projektów lub zadań współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej. W art. 169 ust. 1 ustawy ustalono, że limit spłat kredytów i pożyczek w danym roku nie obejmuje spłat kredytów i pożyczek zaciąganych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, które spłacane są w ciągu tego samego roku. Zmiany wprowadzone zostały również do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁴ - z dochodów gmin wykreślona została opłata administracyjna. Ponadto, skreślając ust. 3 w art. 32 ustawy zlikwidowano dotychczasową możliwość rekompensowania gminom ubytku dochodów podatkowych, wynikającego z uchwał organu stanowiącego określających niższe stawki podatku od środków transportu. Poprzez dodanie art. 50a udjst usankcjonowano prawnie możliwość decydowania przez organ stanowiący jst o przeznaczeniu dotacji otrzymanych z budżetu państwa, stanowiących zwrot wydatków na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach oraz dotacji z tytułu rekompensat utraconych dochodów własnych.

Dochody jst zrealizowane zostały w 2006 r. w wysokości 117 040 222 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu. Wysoki wskaźnik realizacji dochodów wynikał m.in. z otrzymania z budżetu państwa 100% zaplanowanych kwot subwencji ogólnej i realizacji dochodów własnych w 101,7%. Wydatki budżetowe zaplanowane w kwocie 128 530 613 tys. zł zrealizowane zostały w 93,4%, na poziomie 120 038 196 tys. zł, co w konsekwencji przełożyło się na wykonany deficyt w wysokości 2 997 974 tys. zł (w 2005 r. 895 218 tys. zł) stanowiący 2,6% zrealizowanych dochodów. Osiągnięty deficyt wiązał się w dużej mierze ze sposobem finansowania inwestycji z udziałem środków z Unii Europejskiej i innych zagranicznych, które przekazywane były do budżetów jst po zrealizowaniu zadania, czyli nie zawsze w tym samym roku, w którym dokonano wydatków.

Realizacja szerokiego zakresu zadań dofinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych wymagała angażowania środków własnych, czego wynikiem było rosnące zadłużenie jst. Łączna kwota wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst wyniosła na koniec 2006 r. 24 949 122 tys. zł (o 17,8% więcej niż rok wcześniej). Przełożyło się to na wzrost wskaźnika zadłużenia z 20,6% w 2005 r. do 21,3% w 2006 r.

Dochody budżetowe jst w stosunku do 2005 r. wzrosły o 13,7%, zapewniając realny wzrost o 12,7%²⁵. W stosunku do roku ubiegłego w najwyższym stopniu wzrosły dochody województw (o 34,2%) a w najniższym powiatów (o 7,9%).

Dochody własne, które w znaczącym stopniu wpływają na samodzielność ekonomiczną jst, w latach 2004 - 2006 wzrosły najbardziej w m. st. Warszawa (o 50,3%), w powiatach

²³ Art. 24 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

²⁵ Wskaźnik inflacja 1% wg komunikatu Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2006 r. (M. P. Nr 4, poz. 43).

(o 47,1%) i w województwach samorządowych (o 46,9%). Najślabszy wzrost zanotowano w miastach na prawach powiatu (o 31,5%) i gminach (o 26,0%). Wielkość dotacji w stosunku do 2004 r. wzrosła dwukrotnie w gminach, w miastach na prawach powiatu o 32,2%, w powiatach o 13,5%. W tym czasie w województwach samorządowych poziom dochodów uzyskanych w formie dotacji zmniejszył się o 13,5%.

W 2006 r. najniższą dynamiką charakteryzowała się uzyskiwana przez jst subwencja ogólna. Stabilne były przede wszystkim kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (wzrost w stosunku do 2005 r. od 1,9% w miastach na prawach powiatu do 4,2% w m. st. Warszawie i 3,2% w gminach). Wyraźny wzrost dochodów w postaci subwencji ogólnej uzyskały jedynie województwa samorządowe (o 61,3% w stosunku do 2004 r. i o 54,1% w stosunku do 2005 r.), co wynikało z 91,1% przyrostu części wyrównawczej subwencji.

W 2006 r. poziom **zrealizowanych wydatków** jst był o 2,6% wyższy od poziomu zrealizowanych dochodów. Tempo wzrostu wydatków budżetowych jst, w stosunku do 2005 r., było wyższe od tempa wzrostu dochodów i wyniosło 15,6%. Podobnie jak w przypadku dochodów, w najwyższym stopniu zwiększyły się wydatki województw (wzrost o 32,2%), natomiast wzrost wydatków pozostałych typów jednostek kształtował się na zbliżonym poziomie kilkunastu procent.

Przy 15,6% wzroście ogólnej kwoty wydatków osiągniętym przez jst w stosunku do 2005 r., ich wydatki majątkowe w 2006 r. wzrosły o 35,2%, w tym wydatki inwestycyjne o 37,4%. W najwyższym stopniu wzrost ten odczuły miasta na prawach powiatu, powiaty oraz województwa samorządowe, notując wzrost tej grupy wydatków na poziomie 40%. Poniżej średniej znalazły się gminy (wzrost o 29,7%) oraz m. st. Warszawa (wzrost o 20,2%).

Korzystnym zjawiskiem utrzymującym się od kilku lat było nie wykorzystywanie wzrostu dochodów uzyskiwanych przez jst głównie na znaczne podwyżki wynagrodzeń pracowników samorządowych. W 2006 r. kwota wydatków w stosunku do 2005 r. wzrosła o 6,9% (w stosunku do 2004 r. - o 12,2%). Najwyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne osiągnęły województwa samorządowe i m. st. Warszawa.

Poziom wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazywał różnice między województwami pokrywając się w dużej mierze z mapą zróżnicowania dochodów. Podobnie jak w latach poprzednich wydatki budżetowe zrealizowane w 2006 r. przez jst województwa mazowieckiego były najwyższe i stanowiły 125% przeciętnego poziomu dla jst kraju, wydatki inwestycyjne - 128%, podczas gdy wydatki jst województwa lubelskiego stanowiły, odpowiednio 88% i 80% średniej krajowej.

Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych odbił się na spadku wydatków wykorzystywanych na finansowanie zadań bieżących. Przede wszystkim we wszystkich typach jst widoczny był spadek udziału wydatków na wynagrodzenia pracowników samorządowych i pochodne od wynagrodzeń. Spadek ten był bardzo znaczny zarówno w gminach (z 44,6% w 2003 r. do 35,9% w 2006 r.) jak i w powiatach (z 57,1% do 51,0%) a także w województwach (z 17,7% do 11,6%). W ostatnich latach zmniejszało się również obciążenie jst wydatkami na obsługę długu mimo rosnącej kwoty pozostających do spłaty kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych. Złożyły się na to ogólnie niskie stopy procentowe oraz szerokie wykorzystanie przez jst preferencyjnych form zasilania finansowego (prefinansowanie).

Począwszy od 2004 r. wyraźnie wzrosły wydatki na transport i łączność (z 12,7% do 15,7%) oraz na pomoc społeczną i inne zadania z zakresu polityki społecznej (z 13,7% do

16,5%). Ta ostatnia zmiana wynikała z przekazania gminom nowych zadań w tym obszarze. Zmniejszył się natomiast udział wydatków na oświatę i wychowanie z 36,6% do 30,9%, co było wynikiem nasilania się procesów starzenia się społeczeństwa i spadku liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Pomimo spadku, wydatki tej grupy nadal stanowiły najpoważniejszą część wydatków we wszystkich typach jst poza województwami samorządowymi. Zyskującymi znaczenie, jednak absorbującymi znacznie mniejszą część wydatków jst, były wydatki z zakresu pomocy społecznej (wzrost z 12,8% w 2004 r. do 15,2% w 2006 r.). Obniżył się udział wydatków na utrzymanie administracji samorządowej (z 9,9% w 2004 r. do 8,8% w 2006 r.).

Podstawowymi dziedzinami, w których jst dokonywały inwestycji w 2006 r. to: transport (40% ogółu wydatków inwestycyjnych), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (po 14,8%) oraz oświata i wychowanie (10,3%).

Z roku na rok wyraźnie rośnie znaczenie środków pochodzących z Unii Europejskiej i innych zagranicznych. W 2004 r. stanowiły one zaledwie 0,9% zrealizowanych przez jst w tym roku dochodów (w 2005 r. 2,2%, w 2006 r. 3,9%). Wydatki zrealizowane w tych samych latach sfinansowane zostały ze środków zagranicznych, odpowiednio 1,5%, 3,0% i 5,0%. Rzeczywiste znaczenie środków z Unii Europejskiej i innych zagranicznych, (przede wszystkim unijnych) dla rozwoju jst pokazywał udział tych środków w kwocie wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez poszczególne typy jst²⁶. W 2004 r. ze środków zagranicznych sfinansowano 7,9% wydatków inwestycyjnych jst, w 2005 r. udział ten wzrósł do 14,2%, a w 2006 r. osiągnął 20,2%. Ponad 53,5% wydatków inwestycyjnych sfinansowanych ze źródeł zagranicznych w 2006 r. koncentrowało się w dziale 600 - Transport i łączność.

Z inwestycyjnych środków zagranicznych w najszerszym zakresie korzystały jst województw: kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego. Wartość zadań sfinansowanych ze środków zagranicznych w 2006 r. stanowiła w jst ww. województw ponad 25% kwoty wydatków inwestycyjnych (przy 20,2% średniej wszystkich jst kraju). Najmniejszą wartość zrealizowanych przez jst inwestycji stanowiły inwestycje sfinansowane ze środków zagranicznych w województwach: mazowieckim (9,2%), opolskim (16,8%) i małopolskim (18,2%).

Zrealizowane przez jst w 2006 r. wydatki były wyższe od dochodów o 2 997 974 tys. zł. Kwota deficytu stanowiła 2,6% w relacji do dochodów jst i była ponad trzykrotnie wyższa od kwoty deficytu w 2005 r. W stosunku do 2005 r. wzrosła (z 45,3% do 67,0%) liczba jednostek, które zamknęły rok budżetowy deficytem, niewiele zwiększyła się natomiast (z 2 466,2 tys. zł do 2 690,0 tys. zł) przeciętna kwota deficytu w tych jednostkach, które w 2006 r. zrealizowały wydatki wyższe od dochodów. Najwięcej jednostek deficytowych znalazło się wśród powiatów (83,8%) i województw (81,3%), a najmniej wśród gmin (64,5%).

Wydatki, które nie znalazły pokrycia w dochodach sfinansowane zostały przychodami, do których należały zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane przez jst papiery wartościowe, uzyskane spłaty udzielonych wcześniej pożyczek, przychody z prywatyzacji majątku, przyjęte i wykorzystane dla sfinansowania własnych wydatków depozyty oraz

²⁶ W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów z tytułu środków unijnych i innych zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych. Pominięte zostały paragrafy z końcówkami 2, 4, 6 i 9, które oznaczają dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych. Tę samą zasadę przyjęto w analizie wydatków, których paragrafy oznaczone czwartą cyfrą 2, 4, 6 i 9 określają również dofinansowanie z dochodów i przychodów jst.

nadwyżka z lat ubiegłych i inne źródła (tzw. „wolne środki” - głównie niewykorzystane środki z zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek). Zmianie uległa struktura przychodów – zmniejszył się udział kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych przez jst papierów wartościowych, które stanowiły w 2006 r. 52,1% przychodów ogółem (w 2005 r. - 57,1%), wzrosła natomiast w długim okresie rola nadwyżek z lat ubiegłych i środków z pozostałych źródeł. Udział samych nadwyżek z lat ubiegłych obniżył się z 18,0% w 2005 r. do 14,6% w 2006 r. W rozchodach jst 78,5% stanowiły spłaty kredytów i pożyczek, w tym 26,5% zaciągniętych na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE i 24,3% - służących prefinansowaniu tych zadań.

Wliczane do długu publicznego **zobowiązania** jst w 2006 r. wyniosły 24 949 122 tys. zł (wzrost o 17,8% w stosunku do 2005 r. i o 30,6% w stosunku do 2004 r.), jednak przy jednoczesnym wzroście dochodów jst ciężar długu dla ich budżetów zwiększył się w niewielkim stopniu. W strukturze zobowiązań od lat dominowały kredyty i pożyczki (81,6% w 2004 r., 83,3% w 2005 r. i 83,9% w 2006 r.), nie zmieniał się również udział niewykupionych papierów wartościowych (15,5% w 2005 r. i 15,1% w 2006 r.). Relacja zadłużenia do zrealizowanych dochodów wzrosła z 20,9% w 2004 r. i 20,6% w 2005 r. do 21,3% w 2006 r. Najsilniej obciążone zobowiązaniami były budżety miast na prawach powiatu (27,0%) i m. st. Warszawy (29,8%). Przestrzenne zróżnicowanie wskaźników zadłużenia jst poszczególnych województw nie było mocno powiązane z zamożnością tych jednostek i wahało się od 16,1% w województwie śląskim do 29,1% w województwie małopolskim. W zadłużeniu jst zaledwie 0,9% stanowiły zobowiązania o charakterze wymagalnym.

Mimo podjętej w 2005 r. restrukturyzacji zobowiązań SP ZOZ, nie maleje zagrożenie jakie stwarzają dla budżetów jst zobowiązania nadzorowanych przez nie jednostek wyposażonych w osobowość prawną. Uwzględnienie tych zobowiązań podniosłoby przeciętny wskaźnik zadłużenia jst z 21,3% do 26,3%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia wyniósłby w powiatach 32,8%, w województwach samorządowych - 46,1%. W 2005 r. liczba jednostek, w których wskaźnik skumulowanego zadłużenia przekroczył 60% dotyczyła 44 w powiatach i 6 w województwach samorządowych. Realne zagrożenie jst spłatą długów nadzorowanych jednostek pojawia się w przypadku likwidacji zadłużonych jednostek lub zmiany ich formy organizacyjnej. Zagrożenie to zwiększa fakt, że 46,6% zobowiązań nadzorowanych jednostek ma charakter wymagalny. Obniżenie kwoty zadłużenia tych jednostek zaledwie o 1,3% w stosunku do 2005 r. sygnalizuje, że niewiele samorządowych SP ZOZ spełniło warunki umożliwiające restrukturyzację ich długów.

3. Wykonanie budżetów przez gminy

W 2006 r. gminy gromadziły dochody ze źródeł i na zasadach określonych w udjst. Minister Finansów ogłosił górne stawki kwotowe podatków i opłat lokalnych²⁷ oraz minimalne stawki podatku od środków transportowych²⁸. Natomiast Prezes GUS

²⁷ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 27 października 2005 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych (M. P. Nr 68, poz. 956).

²⁸ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 13 października 2005 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych (M. P. Nr 62, poz. 859).

opublikował średnie ceny skupu żyta²⁹ i sprzedaży drewna³⁰ za okres trzech kwartałów 2005 r., stanowiące podstawę obliczenia podatku rolnego i leśnego. W oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w okresie od 24 sierpnia do końca 2006 r. gminy mogły podejmować uchwały o udzieleniu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy w formie zwolnienia przedsiębiorcy z podatku od nieruchomości³¹. W 2006 r. gminy otrzymały m.in. dotację celową na pokrycie kosztów związanych z postępowaniem w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego³² oraz na realizację programu w zakresie dożywiania osób najuboższych³³.

Obowiązująca od 2006 r. ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego reguluje ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego oraz zarządzania tą infrastrukturą³⁴. Minister Sportu określił warunki uzyskiwania przez jst dofinansowania remontów, modernizacji i inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych³⁵ oraz sprecyzował, że środki Funduszu Zająć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów przeznaczone są wyłącznie na dofinansowanie zajęć sportowych i rekreacyjnych, prowadzonych przez kluby sportowe, organizacje pozarządowe oraz jst³⁶. W przypadku zajęć organizowanych przez jst maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 50% kosztów realizacji zajęć.

W przypadku realizacji programu ostrożnościowego lub naprawczego jst mogła otrzymać pożyczkę z budżetu państwa, jeżeli założenia programu dawały gwarancję, że nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań³⁷. W budżecie państwa zarezerwowano środki na ten cel w wysokości 30 mln zł.

W 2006 r. gminy zrealizowały **dochody** w wysokości 51 724 275 tys. zł (98,9% planu) i były one wyższe od uzyskanych w 2005 r. o 12,9%. We wszystkich typach gmin wystąpił podobny wzrost dochodów, od 11,9% w gminach miejskich do 13,5% w gminach wiejskich.

W wyniku zróżnicowanej dynamiki poszczególnych rodzajów dochodów nastąpiła zmiana w ich strukturze ogółem: wzrósł udział dotacji celowych (z 16,2% do 20,0%), obniżył się udział dochodów własnych z 48,7% do 47,4% oraz subwencji ogólnej z 35,1% do 32,6%.

²⁹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2005 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2005 r. (M. P. Nr 62, poz. 867).

³⁰ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2005 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2005 r. (M. P. Nr 62, poz. 868).

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie udzielania przez gminy pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją (Dz. U. Nr 142, poz. 1017).

³² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę (Dz. U. Nr 160, poz. 132).

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186).

³⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Sportu z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. Nr 134, poz. 944).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Sportu z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Zająć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów (Dz. U. Nr 137, poz. 983).

³⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 61, poz. 433).

W związku ze zwiększeniem zakresu zadań finansowanych środkami pochodzącymi z budżetu państwa (m.in. wypłata zaliczek alimentacyjnych, zwrot akcyzy na paliwo oraz wybory samorządowe) najbardziej znacząco wzrosły dochody z tytułu dotacji celowych - o 39,1%. W roku poprzednim w poszczególnych typach gmin udział dotacji w strukturze dochodów był mało zróżnicowany, natomiast w roku 2006 w gminach wiejskich udział dotacji zwiększył się o 5,3 punktu procentowego (21,7% dochodów), w gminach miejsko-wiejskich o 3,3 punktu procentowego (20,0% dochodów) a najniższe zmiany dotyczyły gmin miejskich, gdzie zanotowano wzrost o 1,6 punktu procentowego (16,8% dochodów).

Dochody własne były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 9,9% i w strukturze dochodów ich udział stanowił 47,4%. Zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi typami gmin było wysokie, od gmin miejskich w których udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się na poziomie 62,5%, poprzez gminy miejsko-wiejskie - 49,1%, do gmin wiejskich o najniższym wskaźniku 38,0% i była to sytuacja odwrotna do udziału dotacji celowych i subwencji ogólnej w strukturze dochodów.

Uzyskiwane dochody z tytułu subwencji w największym stopniu widoczne były w gminach wiejskich, gdzie ich udział w dochodach ogółem wyniósł 40,3% przy średniej krajowej 32,6% (o 2,5 punktu procentowego mniej niż w 2005 r). Poniżej średniej znalazły się gminy miejsko-wiejskie (subwencja ogólna stanowiła średnio 30,9% dochodów tych gmin) oraz gminy miejskie, które w najmniejszym stopniu korzystały z subwencji ogólnej (20,8% dochodów ogółem).

W 2006 r. dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca gmin wyniosły 2 041 zł (1 978 zł w gminach miejskich, 2 001 zł w gminach miejsko-wiejskich i 2 108 zł w gminach wiejskich) i wzrosły o 233 zł w stosunku do roku poprzedniego. Na tak wysoki wzrost dochodów największy wpływ miały dotacje celowe - wzrosły o 115 zł i dochody własne - wzrosły o 87 zł. Od kilku lat obserwujemy znacznie szybszy wzrost dochodów *per capita* w gminach wiejskich niż w gminach miejskich. Rozpiętość w poszczególnych typach gmin kształtowała się: od 1 397 zł do 6 617 zł w gminach miejskich, od 1 421 zł do 7 413 zł w gminach miejsko-wiejskich i od 1 444 zł do 10 396 zł³⁸ w gminach wiejskich.

Podjmując uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych rady gmin spowodowały, że do budżetów w 2006 r. nie wpłynęła kwota 1 522 189 tys. zł, tj. 6,2% dochodów własnych gmin. W najwyższym stopniu dotyczyło to gmin wiejskich, które zrezygnowały z 10,3% dochodów (gminy miejskie 6,4%, gminy miejsko-wiejskie 10,1%). W najwyższym stopniu skutki finansowe uchwalania niższych stawek podatkowych najbardziej odczuły gminy województw lubelskiego, kujawsko-pomorskiego i łódzkiego.

W 2006 r. **wydatki** budżetowe gmin rosły w nieco wyższym tempie niż dochody osiągając poziom 53 179 646 tys. zł, co oznaczało wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 16,0%. Najwyższy wzrost odnotowano w gminach wiejskich (o 17,5%) a najniższy w gminach miejskich (o 13,4%). Wydatki inwestycyjne wzrosły o 30,1% (głównie dzięki wykorzystywanym środkom z Unii Europejskiej i innych zagranicznych³⁹) a bieżące o 13,0% (w tym wynagrodzenia i pochodne - o 6,8%, dotacje - o 13,3% a wydatki na obsługę długu obniżyły się o 10,4%).

³⁸ Dane bez gminy Kleszczów, dla której dochody ogółem na jednego mieszkańca wyniosły 34 601 zł, a dochody własne na jednego mieszkańca 33 770 zł, subwencja na jednego mieszkańca 585 zł, dotacje celowe na jednego mieszkańca 246 zł.

³⁹ Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi, w tym otrzymanymi (bądź podlegającymi refundacji) w ramach projektów i programów Unii Europejskiej wzrosły o 55,2%.

Wydatki majątkowe gmin charakteryzowały się znacznie wyższą dynamiką niż wydatki bieżące. Wynikiem tego był wzrost ich udziału w strukturze wydatków z 18,2% w 2005 r. do 20,4% w 2006 r. Wydatki majątkowe gmin to głównie **wydatki inwestycyjne** (98,7%), których dynamika w każdym z typów gmin była wysoka: w gminach miejskich odnotowano wzrost o 35,5%, w miejsko-wiejskich o 30,2%, a w wiejskich o 27,3%. W układzie terytorialnym szczególnie wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych nastąpił w gminach województwa dolnośląskiego (o 50,7%), kujawsko-pomorskiego (o 47,5%), pomorskiego (o 45,9%) i zachodniopomorskiego (o 42,2%).

Ponad 16% wydatków inwestycyjnych gminy sfinansowały z bezzwrotnych środków unijnych oraz innych zagranicznych. Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska, z infrastrukturą wodociągową i kanalizacyjną wsi oraz inwestycjami drogowymi. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego 25,9% i podlaskiego 24,1%, najniższy w gminach województwa opolskiego 8,4% i wielkopolskiego 8,5%.

Najwyższe wydatki gminy poniosły na realizację zadań z zakresu: oświaty i wychowania (36,1% wydatków ogółem), pomocy społecznej (19,6%), administracji publicznej (10,0%), transportu i łączności (8,8%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (7,7%). Na zadania inwestycyjne najwięcej wydatkowano w działach: Transport i łączność (28,9% ogółu wydatków inwestycyjnych), Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (21,6%), Oświata i wychowanie (14,7%) i Rolnictwo i łowiectwo (11,9%).

W 2006 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 098 zł⁴⁰ i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 290 zł. W poszczególnych gminach wydatki budżetowe *per capita* kształtowały się od 1 343 zł do 11 018 zł. W układzie terytorialnym najwyższe wydatki (czwarty rok z rzędu) odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego (2 350 zł), a najniższe wydatki *per capita* (trzeci rok z rzędu) w gminach województwa lubelskiego (1 900 zł). Rozpiętość w poziomie wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw była znacznie większa niż w roku poprzednim i podobnie jak w przypadku dochodów poziom wydatków gminnych w południowo-wschodniej części Polski był wyraźnie niższy niż w części północno-zachodniej.

W 2006 r. gminy planowały **deficyt** budżetowy w wysokości 4 698 156 tys. zł, co stanowiło 9,0% w relacji do planowanych dochodów. Wykonany na koniec roku deficyt wyniósł 1 455 370 zł, tj. 2,8% wykonanych dochodów. W poszczególnych typach gmin relacja ta była nieznacznie zróżnicowana od 3,1% w gminach miejsko-wiejskich, 3,0% w gminach miejskich, do 2,5% w gminach wiejskich. Nadal głównym źródłem przychodów gmin były kredyty i pożyczki - 51,8% (w 2005 r. - 53,2%). Prawie 28% przychodów z zaciągniętych w 2006 r. kredytów i pożyczek przeznaczonych było na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Ich udział wzrósł o 8,7 punktu procentowego w porównaniu z rokiem ubiegłym. Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł odpowiednio 18,1% i 23,4% (w 2005 r.: 19,8% i 22,2%), a obligacji i papierów wartościowych 6,5% (4,6% w 2005 r.),

⁴⁰ Średnia krajowa wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca z wyłączeniem gminy Kleszczów (której wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca są najwyższe - 31 590 zł i bardzo odbiegają od wydatków pozostałych gmin) wyniosła 2 093 zł.

pomimo, że przychody z tego źródła wzrosły niemal dwukrotnie.

Zadłużenie gmin na koniec 2006 r. wyniosło ogółem 9 586 249 tys. zł (wzrost o 18,8% w stosunku do roku poprzedniego), z czego zobowiązania wymagalne stanowiły 164 753 tys. zł (spadek o 13,1%). Zadłużenie gmin w relacji do dochodów wzrosło do 18,5% (17,6% w 2005 r.). W 785 gminach (32,5% liczby gmin) zobowiązania nie przekroczyły 10% dochodów, w 23 (1,0% liczby gmin) wskaźnik ten ukształtował się w granicach 50% - 60%, w 10 zobowiązania stanowiły ponad 60% dochodów. Po uwzględnieniu wyłączeń, wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tylko trzy jednostki przekroczyły ustawowy limit zadłużenia, z których jedna skutecznie realizuje program naprawczy m.in. poprzez restrukturyzację zadłużenia, na którą uzyskała pożyczkę z budżetu państwa a w pozostałych dwóch gminach przyczyny wysokiego stopnia zadłużenia były przejawem ich trudnej sytuacji finansowej.

4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa ma odrębne uregulowania ustrojowe⁴¹ ze względu na swoją specyfikę: oprócz zadań wynikających z przepisów o samorządzie gminnym i powiatowym, miasto wykonuje zadania wynikające z jego stołecznego charakteru (zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa, zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych, konsularnych, organizacji międzynarodowych - przyjmowania delegacji zagranicznych - funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym mającym znaczenie dla stołecznych funkcji miasta). Warszawa jest miastem na prawach powiatu, z wyodrębnionymi 18 dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi miasta - uchwała budżetowa miasta zawiera obligatoryjne załączniki dzielnicowe, w oparciu o które dzielnice prowadzą gospodarkę finansową⁴².

W 2006 r. budżet m. st. Warszawy stanowił: 7,3% dochodów wszystkich jst; 6,7% wydatków; 10,0% zadłużenia; 9,3% należności wszystkich jst.

Zrealizowane w 2006 r. **dochody** miasta wynosiły 8 575 573 tys. zł i były wyższe od uzyskanych w 2005 r. o 16,9%, przy czym najwyżej - o 18,2% wzrosły dochody własne, zwiększając tym samym udział w dochodach ogółem do 85,1%. Dochody pochodzące z dotacji celowych zmieniły tendencję spadkową z lat 2004 i 2005 wykazując wzrost odpowiednio o 9,1% i 11,1%. Otrzymane subwencje zwiększyły się o 9,8% wykazując lekki spadek udziału w dochodach ogółem z 10,6% w 2005 r. do 9,9% w 2006 r.

W 2006 r. **wydatki budżetowe** m. st. Warszawy wzrosły w stosunku do 2005 r. o 8,2% i wyniosły 8 086 101 tys. zł. W strukturze wydatków udział wydatków bieżących spadł do 84,7% (w 2005 r. - 86,2%), a wzrósł do 15,3% udział wydatków majątkowych (w 2005 r. - 13,8%), z których wydatki na inwestycje wzrosły w stosunku do 2005 r. o 25,3%. Udział wynagrodzeń pozostał na poziomie roku poprzedniego stanowiąc 23,3% wykonanych wydatków ogółem, wykazując wzrost o 8,4% w stosunku do 2005 r. Najwięcej środków przeznaczono na zadania z zakresu transportu i łączności - 27,5% ogółu wydatków, oświaty i wychowania - 21,7%, gospodarki mieszkaniowej - 11,8%. W stosunku do 2005 r. najwyższą

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

⁴² Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał rady m. st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania - zob. art. 11 i art. 12 ww. ustawy.

dynamiką charakteryzowała się realizacja zadań z zakresu ochrony zdrowia - wzrost o 53,0% i działalności usługowej - wzrost o 39,1%.

M. st. Warszawa pozyskało środki na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów Unii Europejskiej w kwocie 58 846 tys. zł, które w stosunku do 2005 r. wzrosły piętnastokrotnie. Wydatkowano środki w ramach realizowanych projektów programów Unii Europejskiej w kwocie 103 940 tys. zł (sześciokrotny wzrost w stosunku do 2005 r.), w tym projekty inwestycyjne zrealizowano w kwocie 97 669 tys. zł (prawie siedmiokrotny wzrost w stosunku do w 2005 r.).

Pomimo planowanego w 2006 r. deficytu budżetowego m. st. Warszawa uzyskało **nadwyżkę** budżetową w wysokości 489 472 tys. zł (5,7% wykonanych dochodów). Zadłużenie miasta na koniec 2006 r. wyniosło 2 551 568 tys. zł, co stanowiło 29,8% wykonanych dochodów (w 2005 r. - 37,8%), kwota zobowiązań wymagalnych zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 180 tys. zł. W kwocie zobowiązań 99,1% stanowiły kredyty i pożyczki, 0,9% papiery wartościowe.

5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu, jako szczególna kategoria gmin, funkcjonują od 8 lat, tj. od wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego kraju. W świetle przepisów ustrojowych miasta na prawach powiatu to gminy wykonujące zadania określone ustawą o samorządzie gminnym, jak i zadania określone ustawą o samorządzie powiatowym.

W 2006 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały **dochody** w kwocie 32 410 289 tys. zł, uzyskując trzeci rok z rzędu dochody w skali kraju wyższe od zaplanowanych. Wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu wyniósł 101,1%, (w latach 2004 i 2005, odpowiednio 100,7% i 100,6%). Najwyższy stopień realizacji zaplanowanych dochodów występował w przypadku dochodów własnych (102,7%). Przeciwną tendencję wykazywały dochody z tytułu otrzymanych przez powiaty grodzkie dotacji celowych, których poziom realizacji od kilku lat systematycznie się obniżał. Wykonanie dotacji celowych w 2006 r. wyniosło zaledwie 95,6% i było najniższe od roku 2000. Dochody z tytułu subwencji ogólnej wykonane zostały zgodnie z planem.

Dochody miast na prawach powiatu w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 12,0%. Odnotowano wysoki poziom wzrostu dochodów własnych (o 14,8%) i dotacji celowych (o 14,2%) oraz znacznie niższy wzrost dochodów z tytułu subwencji (o 4,3%). Wzrost dochodów własnych był w głównej mierze wynikiem korzystnej dynamiki dochodów z tytułu udziału jst w podatkach dochodowych (zwiększenie o 14,6%). Natomiast na dynamikę dotacji celowych najbardziej wpłynął przyrost dotacji przekazanych na zadania własne (wzrost o 31,3%).

W strukturze dochodów ogółem wzrósł udział dochodów własnych - do 63,1% (o 1,6 punktu procentowego) oraz dotacji celowych - do 12,6% (o 0,2 punktu procentowego). Z roku na rok systematycznie spadało znaczenie dochodów z tytułu subwencji ogólnej - w roku 2006 obniżyło się do poziomu 24,3% (o 1,8 punktu procentowego).

W 2006 r. średnie dochody powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 924 zł, co oznaczało wzrost o 322 zł. Pogłębiło się zróżnicowanie wskaźnika dochodów *per capita* w poszczególnych jednostkach. Wartości skrajne wyniosły 2 148 zł i 5 603 zł.

W 2006 r. **wydatki** budżetów miast na prawach powiatu wyniosły 33 151 349 tys. zł (wzrost o 14,3% w stosunku do roku 2005) i wykonane zostały w 94,4%. Tak niskiego poziomu realizacji wydatków ogółem nie odnotowano dotąd w tej grupie jednostek. Wydatki ogółem wzrosły o 14,3%. Poprawa sytuacji dochodowej wykorzystana została przede wszystkim na realizację zadań inwestycyjnych - kwota wydatków inwestycyjnych w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosła o 45,4% (trzykrotnie więcej niż kwota wydatków ogółem), podczas gdy wydatki bieżące zwiększyły się tylko o 8,4%. Szybsze tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu wpłynęło na zwiększenie ich udziału w ogólnej kwocie wydatków z 15,7% w roku 2005 do 20,0% w roku 2006. Udział wydatków bieżących obniżył się o 4,2 punktu procentowego, do poziomu 79,0% wydatków ogółem. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne także uzyskały najniższy notowany poziom w strukturze wydatków ogółem - 34,4%.

Wydatki miast na prawach powiatu w 31,2% przeznaczone były na realizację zadań oświatowych, w 17,7% na budowę i utrzymanie dróg a wydatki na zadania z zakresu pomocy społecznej stanowiły 14,6% wydatków. Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu koncentrowały się na przedsięwzięciach drogowych (45,3% wydatków inwestycyjnych) i inwestycjach związanych z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (18,7%). Znacznie wzrosła wysokość uzyskanych zagranicznych środków bezzwrotnych - ich udział w wydatkach ogółem stanowił 6,0%. Wydatkowane środki otrzymane ze źródeł zagranicznych w 94,6% zostały przeznaczone na inwestycje.

Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. wyniosły 2 991 zł, o 382 zł więcej niż w roku poprzednim. Skalę zróżnicowania między poszczególnymi miastami podkreślają skrajne wartości wydatków ogółem *per capita* (2 242 zł i 4 728 zł) oraz czternastokrotna różnica poziomu wydatków inwestycyjnych, które przy przeciętnej 598 zł wahały się od 104 zł do 1 479 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W związku z wyższym od planowanego wykonaniem dochodów (101,1%) oraz niższą realizacją wydatków (94,4%) **deficyt** osiągnięty w 2006 r. przez miasta na prawach powiatu wyniósł 741 060 tys. zł i był czterokrotnie niższy od planowanego. Uzyskany deficyt miast na prawach powiatu stanowił 2,3% w relacji do wykonywanych dochodów. Nadwyżkę wypracowało 25% miast (35,9% w 2005 r.). Dyspersja uzyskanych wyników budżetów mieściła się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 30,6% dochodów do deficytu stanowiącego 13,7% uzyskanych dochodów.

W roku 2006 zobowiązania powiatów grodzkich wzrosły (o 14,4%), jednak wobec dwunastoprocentowego wzrostu dochodów wskaźnik zadłużenia zwiększył się tylko o 0,6 punktu procentowego, do poziomu 27,0%. Głównym źródłem zasilania zewnętrznego nadal pozostawały kredyty i pożyczki (77,3% zobowiązań ogółem), a zobowiązania z tytułu emisji obligacji stanowiły 22,1%. Kolejny rok obniżał się udział zobowiązań wymagalnych, które w 2006 r. stanowiły 0,6% ogółu zobowiązań miast na prawach powiatu. Z roku na rok wzrastał natomiast udział zobowiązań wobec wierzycieli zagranicznych osiągając w 2006 r. poziom 12,8%.

6. Wykonanie budżetów przez powiaty

W 2006 r. nie nastąpiły zmiany przepisów prawnych, które wpłynęłyby znacząco na funkcjonowanie powiatów.

Dochody zrealizowane przez powiaty w 2006 r. wyniosły 14 844 238 tys. zł i stanowiły 98,8% planu. W porównaniu do roku 2005 nastąpił wzrost dochodów o 7,9%. Nadal utrzymywało się zasadnicze uzależnienie dochodów powiatów od dopływu środków z budżetu państwa - dochody z subwencji ogólnej i dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne stanowiły 64,3% dochodów ogółem. W roku 2006 wszystkie grupy dochodów, w porównaniu do 2005 r., wykazały tendencję wzrostową. Spośród dochodów własnych powiatów, które zwiększyły się o 13,8%, znacząco wzrosły dochody z majątku (o 33,0%) oraz dochody z udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób prawnych (o 18,9%). Dotacje celowe wzrosły o 12,7% uzyskując 23,1% udziału w dochodach ogółem. Nieznacznie wzrosła subwencja ogólna (o 2,1%).

Na realizację projektów i programów unijnych powiaty w 2006 r. pozyskały środki w kwocie 620 031 tys. zł, tj. o 58,2% więcej niż w roku poprzednim, z tego 50,8% środków pozyskano na realizację zadań w dziale 600 - Transport i łączność a 20,7% w dziale 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza. Dochody inwestycyjne stanowiły 60,7% dochodów z bezzwrotnych środków zagranicznych.

Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 586 zł (wzrost o 43 zł w porównaniu do roku ubiegłego) i ukształtowały się w przedziale od 512 zł w powiatach województwa małopolskiego do 705 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. W najwyższym stopniu wzrosły dochody własne (z 159 zł w 2005 r. do 180 zł w 2006 r.).

Powiaty w 2006 r. zrealizowały **wydatki** w kwocie 15 593 030 tys. zł, (tj. 96,0% planu) a ich wzrost wyniósł 12,3%. Wydatki inwestycyjne wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 41,2%, podczas gdy bieżące - tylko o 8,5%. Około 20% wydatków inwestycyjnych zostało sfinansowanych ze środków unijnych, z tego 77,8% środków unijnych przeznaczono na zadania inwestycyjne realizowane w dziale Transport i łączność. Podobnie jak w latach poprzednich największy udział w strukturze wydatków stanowiły wydatki bieżące, choć ich udział w wydatkach ogółem obniżył się o 3,0 punkty procentowe na korzyść wydatków majątkowych. Najwyższe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu: oświaty i wychowania (32,9% wydatków ogółem), pomocy społecznej (18,7%), transportu i łączności (13,9%), administracji publicznej (11,5%) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (8,3%). Wśród zadań inwestycyjnych najczęściej środków wydatkowano na: transport i łączność (50,8% ogółu wydatków inwestycyjnych), ochronę zdrowia (15,6%), oświatę i wychowanie (13,7%) oraz pomoc społeczną (6,5%).

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 67 zł do kwoty 615 zł i zawierały się w przedziale od 542 zł w powiatach województwa małopolskiego do 738 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Wzrost odnotowano zarówno w grupie wydatków bieżących (o 41 zł) do kwoty 525 zł jak i inwestycyjnych (o 27 zł) do kwoty 90 zł.

Na koniec 2006 r. wydatki zrealizowane przez powiaty były wyższe od dochodów, w związku z czym rok zakończył się **deficytem** w wysokości 748 792 tys. zł, który w relacji do dochodów stanowił 5,0%. Zrealizowane przychody były o 59,8% wyższe niż w roku ubiegłym i nadal ich głównym źródłem były kredyty i pożyczki - 60,0%. W przypadku rozchodów, które zanotowały wzrost o 33,4%, udział poszczególnych tytułów w ogólnej kwocie rozchodów nie uległ zasadniczym zmianom.

Zadłużenie powiatów na koniec 2006 r. wzrosło w porównaniu do ubiegłego roku o 37,3% i osiągnęło kwotę 2 492 694 tys. zł. Wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów uległ podwyższeniu z 13,2% w roku 2005 do 16,8% w 2006 r. W 12 powiatach relacja długu

publicznego do dochodów budżetowych przekroczyła 40%, w tym w 2 powiatach przekroczyła 60% (po zastosowaniu wyłączeń pożyczek i kredytów zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami unijnymi, tylko jeden powiat przekroczył wskaźnik 60%). Zadłużenie powiatów może wzrosnąć, z uwagi na sytuację finansową SP ZOZ, dla których powiaty są organami założycielskimi. W 2006 r. powiaty udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 380 337 tys. zł, w tym 286 610 tys. zł dotyczyło poręczeń i gwarancji udzielonych jst lub ich związkom, jednostkom organizacyjnym, funduszom celowym, instytucjom kultury, a przede wszystkim nadzorowanym przez powiaty SP ZOZ.

7. Wykonanie budżetów przez województwa

Zmieniony, wprowadzonymi w 2006 r. przepisami ustawy kompetencyjnej⁴³, podział zadań między organy administracji rządowej i administracji samorządowej, nie rzutował w znaczący sposób na wielkość budżetów województw samorządowych. Przekazane zadania były finansowane w formie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadaniem województw było też przygotowanie i przeprowadzenie w dniu 12 listopada 2006 r. wyborów do sejmików województw. W 2006 r. nastąpił znaczny wzrost części regionalnej oraz części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wynikało to ze sposobu ich wyliczenia oraz wielkości wskaźników udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, określonych zapisami udjst. Znaczny wzrost kwot udziałów w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa miał wpływ na zwiększenie kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej. Zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej na 2006 r., uzależniające jej wysokość od wydatków bieżących poniesionych przez województwa na regionalne przewozy pasażerskie w 2004 r., zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów⁴⁴.

Dochody województw samorządowych w 2006 r. wyniosły 9 485 847 tys. zł i stanowiły 96,3% planu. Ich wzrost o 34,2% nastąpił głównie w wyniku wprowadzenia nowych zasad naliczania subwencji, wzrostu wskaźników udziałów w podatkach dochodowych oraz pozyskania środków unijnych i innych zagranicznych. Zwiększenie samodzielności jst ogółem związane było ściśle z pozyskaniem większej kwoty dochodów własnych, które w 2006 r. w województwach samorządowych wzrosły średnio o 32,0%. Odnotowano wysoki wzrost subwencji - o 54,1%, dotacje celowe wzrosły o 19,5%, udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa o 18,9%. W strukturze dochodów województw samorządowych dominowały dochody własne stanowiące 63,8%. Ich udział zmniejszył się w 2006 r. o 1,1 punktu procentowego. Obniżył się również udział dotacji celowych z 16,0% w 2005 r. do 14,2% w 2006 r., natomiast wzrósł o 2,8 punktu procentowego udział subwencji, osiągając poziom 21,9%. Podstawowym źródłem dochodów własnych, podobnie jak w latach ubiegłych, były udziały w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych, stanowiące 77,3% ogólnej kwoty dochodów własnych.

Dochody *per capita* uzyskane przez województwa samorządowe wyniosły średnio 249 zł (w 2005 r. - 185 zł). Tylko trzy województwa (mazowieckie - 411 zł, lubuskie - 279 zł,

⁴³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na rok 2006. (Dz. U. Nr 194, poz. 1623).

opolskie - 264 zł) osiągnęły poziom powyżej średniej krajowej, w dwóch: dolnośląskim i pomorskim ukształtował się on na poziomie średnim dla kraju, natomiast w pozostałych poniżej tego wskaźnika. Najniższy wskaźnik - 167 zł - wystąpił w województwie łódzkim, które od momentu powstania województw samorządowych uzyskuje najniższe w kraju dochody w przeliczeniu na mieszkańca.

Wydatki budżetowe województw samorządowych w 2006 r. wzrosły o 32,2% i zostały wykonane w kwocie 10 028 071 tys. zł, co stanowiło 87,9% planu. Zrealizowane wydatki majątkowe wzrosły o 40,3%, a wydatki bieżące o 28,0%. Wyższe tempo wzrostu wydatków majątkowych wpłynęło na zwiększenie ich udziału w ogólnej kwocie wydatków z 34,2% w roku 2005 do 36,3% w 2006 r. Udział wydatków bieżących obniżył się o 2,1 punktu procentowego do poziomu 63,8%. W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, najbardziej znaczącą pozycję zajmowały dotacje przekazywane przez województwa - 35,0% i pozostałe wydatki bieżące - 16,7%. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły w strukturze wydatków województw samorządowych średnio 11,6%. Ze środków unijnych oraz innych zagranicznych województwa sfinansowały 14,3% ogółu wydatków (w 2005 r. - 9,0%, w 2004 r. - 6,8%) a udział wydatków inwestycyjnych pochodzących z tej grupy w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych wyniósł 21,7%.

Kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe nie uległy w 2006 r. zasadniczym zmianom. Najwięcej wydatków przeznaczono na realizację zadań z zakresu: transportu i łączności - 38,5%, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego - 10,4%, ochrony zdrowia - 10,3% oraz oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej - 9,8%. Wydatki inwestycyjne dominowały w działach: Transport i łączność - 51,3%, Ochrona zdrowia - 18,8%, Rolnictwo i łowiectwo - 9,1% oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego - 8,5%.

Średnia kwota wydatków na jednego mieszkańca kraju wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 32,2% i wyniosła 263 zł (w 2005 r. - 199 zł). Najniższe wydatki, analogicznie do lat poprzednich, wystąpiły w województwie łódzkim - 151 zł, a najwyższe w mazowieckim - 457 zł. Skrajne kwoty wydatków inwestycyjnych *per capita* wystąpiły w tych samych województwach, kształtując się w przedziale od 37 zł w łódzkim do 158 zł w mazowieckim.

Województwa samorządowe zamknęły *per saldo* omawiany rok budżetowy **ujemnym wynikiem finansowym** w kwocie 542 223 tys. zł, który stanowił 5,7% ich dochodów. Podobnie jak rok wcześniej, tylko 3 województwa samorządowe (łódzkie, śląskie i świętokrzyskie) wypracowały nadwyżkę budżetową. Samorządy pokryły deficyt budżetowy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Wpływy z kredytów i pożyczek stanowiły 57,5% przychodów. Z ogólnej kwoty 1 351 451 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek, aż 81,3% przeznaczono na wykonanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

Zobowiązania województw w kwocie 1 573 979 tys. zł stanowiły w relacji do dochodów 16,6% (w 2005 r. 12,5%). Poziom zadłużenia mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów był zróżnicowany i kształtował się w przedziale od 0,7% w województwie śląskim do ponad 39% w województwach kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 5 764 tys. zł posiadało 14 województw (w 2005 r. - 12), stanowiły one 0,1% w relacji do dochodów i pomimo większej liczby województw posiadających zobowiązania wymagalne - ich kwota zmniejszyła się o 2,6%.

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne

Związki międzygminne prowadzą gospodarkę finansową na zasadach i w oparciu o przepisy prawa, które dotyczą jst. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem związków międzygminnych uregulowane zostały w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zakres prowadzonej działalności przez związki międzygminne jest bardzo różnorodny. Większość związków zostało powołanych w celu realizacji wielu zadań, np. z zakresu rozwoju turystyki czy ochrony środowiska (gospodarka ściekowa i ochrona wód, gospodarka odpadami, oczyszczanie miast i wsi, edukacja ekologiczna) ale są również takie, które utworzone zostały do realizacji jednego zadania. Liczba zarejestrowanych związków międzygminnych w porównaniu do 2005 r. nie uległa zmianie. Utworzono 3 nowe związki, natomiast 3 zostały wyrejestrowane. Z ogólnej liczby 247 zarejestrowanych związków, tylko 172 uchwaliło budżet i złożyło sprawozdania z prowadzonej działalności.

W 2006 r. **dochody** ogółem związków międzygminnych wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 7,2% i wyniosły 678 764 tys. zł. W stosunku do uchwalonego planu ich wykonanie stanowiło 91,1%. Najwyższy wzrost dochodów odnotowano z tytułu dotacji otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań inwestycyjnych (398,9%). O 32,6% w stosunku do 2005 r. wzrosły dochody związków pochodzące ze źródeł pozabudżetowych. Zwiększeniu uległy również dochody pochodzące z wpłat gmin - członków związku (o 12,8%), natomiast o 33,6% obniżyły się dochody z tytułu dotacji otrzymywanych z funduszy celowych. W ogólnej kwocie dochodów coraz większe znaczenie miały dochody otrzymywane na realizację programów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych zagranicznych. W 2006 r. związki pozyskały dochody z tego źródła w wysokości 52 859 tys. zł, co stanowiło 7,8% wszystkich dochodów osiągniętych przez związki międzygminne (wzrost w stosunku do roku ubiegłego o 33,8%).

Wydatki zrealizowane przez związki w 2006 r. wyniosły 691 838 tys. zł (87,8% planu), co przełożyło się na ich wzrost w stosunku do ubiegłego roku o 6,5%. Aż 82,6% stanowiły wydatki bieżące (spadek o 0,6%), z których w 91,6% sfinansowane zostały bieżące wydatki rzeczowe, związane bezpośrednio z realizowanymi zadaniami. Z ogólnej kwoty wydatków majątkowych, 97,3% przeznaczono na wydatki związane z realizowanymi przez związki zadaniami inwestycyjnymi, natomiast za pozostałą część zakupiono i objęto akcje w spółkach prawa handlowego. Związki międzygminne najwięcej środków finansowych przeznaczyły na realizację zadań w dziale 600 - Transport i łączność (68,9%) i w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (20,4%). Wydatki pozostałych działów w wydatkach ogółem wahały się od 0,01% w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa do 5,0% w dziale 750 - Administracja publiczna. Inwestycje realizowane były głównie w dziale 900 dotyczącym zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Łączna kwota wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych środkami unijnymi i innymi zagranicznymi wyniosła 57 494 tys. zł (8,3% ogółu wydatków wykonanych przez związki) i kwota ta wzrosła w stosunku do 2005 r. o 41,8%.

W 2006 r. związki zamknęły swoje budżety *per saldo* **deficytem** w wysokości 13 073 tys. zł, pomimo że 106 związków na 172 składające sprawozdania wygosponarowało na koniec roku nadwyżkę.

W zmianach przepisów uofp doprecyzowano kwestię limitów zadłużenia oraz jego spłaty przez związki międzygminne poprzez zapis w oddzielnym artykule ustawy wskazujący,

iż związki podlegają tym samym rygorom co jst⁴⁵. Łączna kwota **zobowiązań** w 2006 r. wyniosła 102 715 tys. zł i była wyższa w stosunku do 2005 r. o 16,8%. W strukturze zobowiązań 92,5% stanowiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, natomiast 7,5% to zobowiązania wymagalne, w większości z tytułu dostaw towarów i usług.

W 2006 r., podobnie jak w roku poprzednim, działał tylko jeden Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego powołany w celu uruchomienia systemu informatycznego ewidencjonującego grunty i budynki (kataster nieruchomości) oraz założenia komputerowych, ewidencyjnych baz danych. Osiągnął on dochody w wysokości 72 tys. zł, które były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 8,2% i pochodziły głównie z wpłat powiatów - członków związku. Zrealizowane wydatki ukształtowały się na poziomie 75 tys. zł (spadek w stosunku do roku 2005 o 5,6%) i przeznaczone zostały w całości na sfinansowanie zadań bieżących związku, z czego na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono 61,1% ogółu wydatków. Na pokrycie deficytu w wysokości 3 tys. zł związek zaangażował część nadwyżki budżetowej, którą uzyskał jeszcze w 2003 r. Na dzień 31 grudnia 2006 r. związek nie posiadał żadnych zobowiązań.

Tabela 1. Liczba oraz struktura kontroli przeprowadzonych w 2006 r. z uwzględnieniem podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		dorażne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	1 328	100,0	765	100,0	209	100,0	251	100,0	103	100,0
Województwa samorządowe	5	0,4	2	0,3	2	1,0	1	0,4	-	-
Powiaty ziemskie	139	10,5	98	12,8	5	2,4	25	10,0	11	10,7
Miasta na prawach powiatu	26	1,9	13	1,7	-	-	11	4,4	2	1,9
Gminy ogółem, w tym:	892	67,2	601	78,5	46	22,0	158	62,9	87	84,5
- miejskie	120	9,1	68	8,9	4	1,9	39	15,5	9	8,7
- miejsko-wiejskie	194	14,6	133	17,4	3	1,4	40	15,9	18	17,5
- wiejskie	578	43,5	400	52,2	39	18,7	79	31,5	60	58,3
Pozostałe podmioty, w tym związki jst*	266	20,0	51	6,7	156	74,6	56	22,3	3	2,9

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

⁴⁵ Art. 171 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Tabela 2. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2006 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2005 r.	Ogółem w 2006 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
										nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	2 995	2 949	-	2 545	404	192	182	26	24	2
2	zmian budżetu	74 445	76 201	48 317	74 640	1 561	690	598	177	121	56
3	absolutorium dla zarządu:	2 915	2 866	-	2 802	64	22	9	32	1	31
4	procedury uchwalania budżetu	361	1 287	35	1 102	185	59	37	89	53	36
5	układu wykonawczego budżetu jst	8 539	12 574	12 574	12 351	223	116	45	53	27	26
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd	162	209	14	194	15	2	6	7	1	6
7	zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	6 731	7 081	211	6 826	255	47	90	114	16	98
8	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę	1 553	1 597	22	1 526	71	10	30	31	2	29
9	udzielania poręczeń majątkowych	436	401	61	360	41	2	2	37	1	36
10	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	751	667	48	630	37	9	7	21	6	15
11	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych	823	1 048	168	917	131	9	14	108	43	65
12	uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych	501	470	35	465	5	3	2	-	-	-
13	podatków i opłat lokalnych	13 823	8 789	201	8 258	531	69	91	367	259	108
14	pozostałe uchwały	14 169	11 837	2 645	11 422	415	63	88	264	56	208
Ogółem		128 204	127 976	64 331	124 038	3 938¹⁾	1 293	1 201	1 326	610	716

¹⁾ w tym: 105 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2005 r., a zbadanych w 2006 r.; 9 uchwał z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności; 3 uchwały z istotnym naruszeniem prawa zaskarżone do WSA; 1 uchwała bez rozstrzygnięcia

Tabela 3. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004 - 2006 (w mln zł)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2006		Wskaźnik dynamiki w %		
		2004	2005	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Budżet państwa								
1.	Dochody	156 281	179 772	195 282	197 640	115,0	109,9	101,2
2.	Wydatki	197 698	208 133	225 829	222 703	105,3	107,0	98,6
II. Zbiorczy budżet jst								
1.	Dochody	91 504	102 912	117 257	117 040	112,5	113,7	99,8
2.	Wydatki	91 387	103 807	128 531	120 038	113,6	115,6	93,4
3.	Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa (w %)	58,6	57,2	60,0	59,2	x	x	x
4.	Relacje wydatków jst do wydatków budżetu państwa (w %)	46,2	49,9	56,9	53,9	x	x	x
III. Budżet gmin								
1.	Dochody	40 309	45 813	52 290	51 724	113,7	112,9	98,9
2.	Wydatki	40 942	45 837	56 988	53 180	112,0	116,0	93,3
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	44,1	44,5	44,6	44,2	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	44,8	44,2	44,3	44,3	x	x	x
IV. Budżet m. st. Warszawy								
1.	Dochody	5 983	7 336	8 030	8 576	122,6	116,9	106,8
2.	Wydatki	6 257	7 475	8 780	8 086	119,5	108,2	92,1
3.	Dochody m. st. Warszawy do dochodów jst (w %)	6,5	7,1	6,8	7,3	x	x	x
4.	Wydatki m. st. Warszawy do wydatków jst (w %)	6,8	7,3	7,5	6,9	x	x	x
V. Budżety miast na prawach powiatu								
1.	Dochody	25 770	28 934	32 066	32 410	112,3	112,0	101,1
2.	Wydatki	25 880	29 016	35 115	33 151	112,1	114,3	94,4
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	28,2	28,1	27,3	27,7	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	28,3	28,0	27,3	27,6	x	x	x
VI. Budżety powiatów								
1.	Dochody	12 471	13 763	15 018	14 844	110,4	107,9	98,8
2.	Wydatki	12 445	13 891	16 240	15 593	111,6	112,3	96,0
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	13,6	13,4	12,8	12,7	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	13,6	13,4	12,6	13,0	x	x	x
VII. Budżety samorządów województwa								
1.	Dochody	6 970	7 066	9 853	9 486	101,4	134,2	96,3
2.	Wydatki	5 864	7 588	11 408	10 028	129,4	132,2	87,9
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	7,6	6,9	8,4	8,1	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	6,4	7,3	8,9	8,4	x	x	x

Tabela 4. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2006 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym:			Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe		Wydatki bieżące	
				udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat	z majątku				ogółem	w tym inwestycyjne	ogółem	w tym wynagrodzenia i pochodne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	gminy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
3	m. st. Warszawa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4	miasta na prawach powiatu	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5	powiaty	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
6	województwa samorządowe	100	100	100	-	100	100	100	100	100	100	100	100
7	Dolnośląskie, w tym:	107	122	104	120	242	109	95	105	110	107	104	97
8	gminy	106	132	120	134	208	116	95	106	114	112	104	93
9	miasta na prawach powiatu	124	149	110	110	406	145	75	113	125	124	109	99
10	powiaty	107	109	120	0	116	96	105	107	87	87	110	111
11	województwo samorządowe	100	108	115	-	24	85	95	105	92	86	112	98
12	Kujawsko-pomorskie, w tym:	94	80	78	92	53	79	113	98	95	93	99	101
13	gminy	101	87	83	96	65	85	125	103	93	93	106	103
14	miasta na prawach powiatu	93	85	88	92	53	88	107	98	95	97	99	102
15	powiaty	97	86	82	0	83	91	102	98	72	71	102	102
16	województwo samorządowe	83	60	65	-	12	43	87	98	112	100	91	119
17	Lubelskie, w tym:	87	63	60	72	38	70	105	88	78	80	90	100
18	gminy	91	67	67	73	44	67	102	91	76	77	94	99
19	miasta na prawach powiatu	89	75	84	82	48	64	112	89	80	83	92	113
20	powiaty	96	86	67	0	62	108	97	98	118	118	95	90
21	województwo samorządowe	86	57	44	-	79	104	80	85	65	66	97	115
22	Lubuskie, w tym:	99	88	77	96	99	97	118	103	113	114	100	101
23	gminy	104	110	95	106	174	113	113	106	112	113	104	97
24	miasta na prawach powiatu	93	84	91	90	64	71	106	100	116	119	96	97
25	powiaty	110	109	95	0	82	128	110	112	103	103	114	115
26	województwo samorządowe	112	83	65	-	148	146	138	116	134	137	106	130

ciąg dalszy tabeli 4. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym:			Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe		Wydatki bieżące	
				udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat	z majątku				ogółem	w tym inwestycyjne	ogółem	w tym wynagrodzenia i pochodne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
27	Łódzkie, w tym:	90	89	85	97	66	94	94	90	85	86	91	95
28	gminy	95	97	97	106	68	90	94	95	97	98	95	97
29	miasta na prawach powiatu	94	99	97	89	81	126	100	95	90	94	96	91
30	powiaty	96	96	97	0	63	100	99	94	85	85	96	102
31	województwo samorządowe	67	63	69	-	156	38	46	57	40	39	67	81
32	Małopolskie, w tym:	93	83	85	83	67	86	97	94	92	91	94	98
33	gminy	97	83	91	74	76	93	98	97	95	95	97	102
34	miasta na prawach powiatu	104	105	109	109	83	106	99	108	100	94	110	106
35	powiaty	87	85	91	0	69	80	81	88	99	100	86	85
36	województwo samorządowe	77	78	75	-	202	81	89	73	73	74	73	77
37	Mazowieckie, w tym:	129	164	190	126	186	152	85	125	127	128	124	110
38	gminy	106	117	137	103	104	117	89	104	123	124	99	104
39	m. st. Warszawa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
40	miasta na prawach powiatu	106	96	96	120	36	95	125	106	102	101	108	121
41	powiaty	102	126	137	737	138	114	94	100	131	131	95	95
42	województwo samorządowe	165	219	252	-	65	106	80	174	166	169	178	115
43	Opolskie, w tym:	93	88	78	103	99	85	93	96	103	104	94	104
44	gminy	92	101	97	113	105	80	77	93	88	86	95	101
45	miasta na prawach powiatu	126	135	116	110	234	157	120	136	223	234	114	131
46	powiaty	93	91	96	0	118	81	95	94	58	59	100	101
47	województwo samorządowe	106	93	78	-	369	135	106	113	137	140	100	126
48	Podkarpackie, w tym:	92	67	59	74	41	86	114	93	92	94	94	102
49	gminy	96	75	76	76	59	80	106	95	83	83	98	102
50	miasta na prawach powiatu	106	87	80	97	40	111	126	106	108	112	106	119
51	powiaty	95	87	76	191	75	101	102	96	109	109	93	96
52	województwo samorządowe	92	71	48	-	111	149	89	99	121	124	87	108
53	Podlaskie, w tym:	91	71	63	80	46	85	106	91	92	93	91	93
54	gminy	96	80	68	87	63	90	106	96	98	98	96	98
55	miasta na prawach powiatu	90	75	77	75	42	87	104	89	72	75	94	88
56	powiaty	96	83	68	0	70	99	101	96	123	124	91	96
57	województwo samorządowe	87	55	44	-	136	92	121	92	103	105	85	111
58	Pomorskie, w tym:	106	111	101	106	152	119	104	103	102	101	104	102
59	gminy	109	109	95	107	145	120	115	110	115	114	108	106
60	miasta na prawach powiatu	112	127	118	110	185	135	92	104	89	87	108	100
61	powiaty	106	103	95	0	137	108	98	104	94	95	106	107
62	województwo samorządowe	100	105	98	-	237	126	95	96	104	103	92	94
63	Śląskie, w tym:	94	103	111	104	72	100	89	94	99	99	92	93
64	gminy	97	119	136	107	95	128	73	97	105	105	95	102
65	miasta na prawach powiatu	93	92	96	98	62	89	99	94	91	92	95	94
66	powiaty	92	107	136	0	52	85	103	92	89	90	93	85
67	województwo samorządowe	97	99	96	-	88	110	172	85	97	98	78	83
68	Świętokrzyskie, w tym:	92	70	63	79	37	85	121	94	98	97	93	101
69	gminy	97	83	76	85	49	103	112	97	96	97	97	98
70	miasta na prawach powiatu	96	84	94	86	54	78	128	103	122	105	98	110
71	powiaty	105	85	76	0	44	101	122	107	139	139	102	106
72	województwo samorządowe	87	62	52	-	39	99	71	76	73	74	77	83
73	Warmińsko-mazurskie, w tym:	101	79	67	86	80	92	132	102	89	90	105	107
74	gminy	104	93	80	94	127	98	127	103	85	85	108	102
75	miasta na prawach powiatu	100	92	99	86	66	101	113	103	117	122	99	105
76	powiaty	120	94	81	0	101	107	127	120	95	96	124	123
77	województwo samorządowe	96	61	45	-	33	119	140	101	76	78	115	117
78	Wielkopolskie, w tym:	95	93	98	106	53	83	96	97	102	101	95	96
79	gminy	98	101	108	110	77	81	95	98	90	90	99	98
80	miasta na prawach powiatu	105	109	129	119	40	93	87	110	144	142	101	96
81	powiaty	100	108	107	0	146	103	86	100	91	87	102	100
82	województwo samorządowe	87	102	99	-	28	114	99	86	99	99	79	84
83	Zachodniopomorskie, w tym:	100	96	79	114	127	92	110	99	88	87	102	99
84	gminy	111	122	92	129	169	136	117	112	114	115	111	96
85	miasta na prawach powiatu	91	92	93	99	124	62	88	86	64	61	92	92
86	powiaty	115	105	92	0	208	106	125	114	90	90	118	121
87	województwo samorządowe	89	64	56	-	54	92	85	84	63	62	97	119