

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 r.

(streszczenie)

Na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, przedkłada Sejmowi i Senatowi RP „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 6/2004 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 26 maja 2004 roku.

Po raz kolejny Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach - niniejszego opracowania oraz na stronach KR RIO www.rio.gov.pl. Po raz piąty przygotowane zostało także jego streszczenie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza - informacja o zadaniach realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2003 roku - jest zakończona wnioskami z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Wnioski za 2003 rok w szczególności odnoszą się do uregulowań z zakresu samorządowego długu publicznego. W Sprawozdaniu dane o pracy izb prezentowane są za lata 1993 oraz 2002 i 2003. Natomiast część druga Sprawozdania, dotycząca wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2003 ma charakter analityczny, a dane o wykonaniu budżetu prezentowane są za lata 2002 i 2003. Każda z części Sprawozdania zawiera bogaty materiał statystyczny. W opracowaniu zaprezentowano 47 tabel; 8 w części pierwszej i 39 w części drugiej. Ponadto, tekst Sprawozdania ilustrowany jest licznymi zestawieniami i wykresami graficznymi.

Sprawozdanie za 2003 rok różni się od poprzedniego. Zmiany dotyczą zakresu realizowanych przez samorząd zadań i ilości jednostek samorządu terytorialnego. Z dniem 1 stycznia 2003 roku zrezygnowano z przekazanego powiatom finansowania zespolonych z administracją rządową powiatowych komend Policji, a z dniem 28 kwietnia 2003 roku wyłączono z zespolonej administracji powiatowej inspekcję weterynaryjną. Zmiany miały wpływ na wielkość środków publicznych jakimi dysponowały samorządy w 2003 roku. W powyższym zakresie, dane za 2002 rok są prezentowane w warunkach porównywalnych do 2003 roku i tym samym różnią się od danych prezentowanych w Sprawozdaniu za 2002 rok. Ponadto, od 1 stycznia 2003 roku nastąpiło połączenie miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim (miasto Wałbrzych otrzymało status gminy miejskiej), a siedem więcej niż w roku poprzednim związków komunalnych prowadziło działalność statutową i złożyło sprawozdania ze swej działalności.

W 2003 roku Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zawarła porozumienie o współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym.

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. 2 413 gmin, miasto Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 164 związki międzygminne i 1 związek powiatów. Ogółem, w 2003 roku, funkcjonowały 2 973 jednostki samorządu terytorialnego.

Część I. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2003 roku

1. Zadania izb

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z przepisami art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Zadania, organizację i zasady działania izb oraz regulacje dotyczące postępowania nadzorczego i kontrolnego określają przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych² (zwanej dalej ustawą o rio), która określa izby jako organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i innych wymienionych w ustawie podmiotów.

Do ustawowych zadań izb należy:

- nadzór nad działalnością jst i ich związków w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o rio,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o rio, wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów jst,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbników o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracowników sektora finansów publicznych i inne osoby dysponujące środkami publicznymi w kontrolowanych jednostkach,
- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst (art. 229 pkt 1 kpa³).

Zgodnie z nowelizacją ustawy, od 29 listopada 2003 r., do zadań izb należy opracowywanie opinii i analiz oraz raportów o stanie gospodarki finansowej sporządzonych na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej w przypadku wystąpienia powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonaniem ustawowych zadań jst.

Ponadto, w oparciu o regulacje rozporządzenia Ministra Finansów⁴, izby sporządzają zbiorcze sprawozdania w zakresie państwowego długu publicznego jednostek posiadających osobowość prawną utworzonych lub nadzorowanych przez jst. Na podstawie przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁵ izby kompletują i przesyłają do organu nadzorującego (UOKiK) i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej oraz o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych.

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁴ Rozporządzenie MF z 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).

⁵ Ustawa z 27 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 141, poz. 1177 z późn. zm.).

W wyniku reformy administracyjnej, od 1999 r. na terenie kraju funkcjonuje 16 izb - każda na obszarze jednego województwa. Organami izby są: **kolegium** sprawujące nadzór nad działalnością uchwałodawczą jst i **komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**. Członkowie kolegium działają w **3 osobowych składach orzekających** wyznaczonych przez prezesa izby celem wydawania opinii określonych w ustawach: o rio i o finansach publicznych⁶. Ponadto, w izbach funkcjonują dwa wydziały merytoryczne: wydział kontroli gospodarki finansowej oraz wydział informacji analiz i szkoleń.

W 1997 r. została utworzona Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, której pracami kieruje przewodniczący, wybierany na dwuletnią kadencję.

Nadzór izb nad działalnością finansową jst i ich związków sprawowany jest w oparciu o kryterium legalności, a w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jst - także na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o rio, nadzorem izb objęte są uchwały i zarządzenia organów jst w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst,
- udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst,
- podatków i opłat do których mają zastosowanie przepisy - Ordynacja podatkowa⁷,
- absolutorium.

W ramach kompetencji nadzorczych izby orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem, bądź wskazują, że uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa. Izby, orzekając o nieważności uchwał budżetowych jst w całości lub w części, ustalają budżet jst lub jego część dotkniętą nieważnością oraz ustalają budżet jst w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych i przejętych w drodze porozumień w przypadku, gdy organ stanowiący jst nie uchwalił budżetu w ustawowym terminie do 31 marca roku budżetowego.

2. Działalność nadzorcza

W 2003 r. izby zbadały ogółem **113 131 uchwał i zarządzeń** organów jst i związków międzygminnych (o 8,7% więcej niż w 2002 r.), w tym 702 - w sprawie procedury uchwalenia budżetu, 2 956 - w sprawie budżetu, 63 409 - w sprawie zmian budżetu, 6 058 - w sprawie zaciągania zobowiązań, 18 066 - w sprawie podatków i opłat, 2 946 - w sprawie absolutorium, 1 168 w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji, 8 228 - w sprawie układu wykonawczego oraz 9 548 uchwał w innych sprawach. Ponadto, kolegia izb ustaliły budżety dla jednej gminy i trzech związków międzygminnych.

W wyniku badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 109 066 uchwał (96,4% ogółu zbadanych) jako podjęte bez naruszenia prawa, w 1 425 uchwałach (1,3% ogółu) wskazały nieistotne naruszenie prawa w 2 525 przypadkach wszczęły postępowanie w sprawie istotnego naruszenia prawa, które w 942 przypadkach zostało umorzone, a w 1 583 przypadkach (1,4% ogółu) zakończone unieważnieniem uchwał, z czego 984 - w części i 599 - w całości. W latach 1993 - 2002 udział uchwał podjętych przez organy jst z naruszeniem prawa zmniejszył się z 26,9% ogółu zbadanych do 3,1%, natomiast

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148.

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

w 2003 r. nastąpił wzrost do 3,5%. W 2003 r. w ogólnej liczbie 3 989 uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, 35,7% stanowiły uchwały i zarządzenia z nieistotnym naruszeniem prawa, 39,7%, w stosunku do których orzeczono nieważność, 1% podjęte z istotnym naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności, a w stosunku do 23,6% - umorzono postępowanie w sprawie istotnego naruszenia prawa.

Z ogólnej liczby (113 131) badanych uchwał i zarządzeń (66 365) 58,7% stanowiły uchwały w sprawie budżetu i jego zmian oraz uchwały i zarządzenia zmieniające budżet. Z tej liczby 64 853 (97,7%) uchwał i zarządzeń podjęto bez naruszenia prawa, a 49 uchwał budżetowych i 164 uchwały oraz zarządzenia zmieniające budżet uznano za nieważne, w tym w całości 1 uchwałę budżetową i 40 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. Od 1993 r. zmniejszył się udział uchwał budżetowych podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 13,5% w 2002 r. i 14,9% w 2003 r. a uchwał i zarządzeń zmieniających budżet z 19,1% w 1993 r. do 1,8% w 2002 r. oraz 1,6% w 2003 r.

Istotne naruszenia prawa w uchwałach budżetowych polegały m. in. na:

- uchwaleniu deficytu budżetowego bez wskazania źródeł sfinansowania lub ze wskazaniem źródeł niezabezpieczających bądź niezgodnych z obowiązującymi przepisami,
- nieokreśleniu przeznaczenia nadwyżki budżetowej,
- zaplanowaniu realizacji zadań lub udzielenia dotacji na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań jst,
- zaplanowaniu spłaty rat kredytów i pożyczek w wysokości przekraczającej 15% planowanych dochodów.

W uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet kolegia wskazywały ponadto na nieprawidłowości dotyczące:

- przekroczenia kompetencji organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie poprzez zwiększenie wydatków z tytułu zmian kwot subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerw,
- dokonywania przeniesień wydatków między działami,
- wprowadzania do budżetu środków nie będących dotacjami.

W zbadanych 2 946 uchwałach organów stanowiących w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego (2 928 uchwał w sprawie udzielenia i 18 - w sprawie nieudzielenia absolutorium), 98,4% stanowiły uchwały podjęte zgodnie z prawem a 0,4% uchwał (11 uchwał, w tym 9 w sprawie nieudzielenia absolutorium) zostało unieważnionych z powodu istotnego i nieistotnego naruszenia prawa. Wskazane przez kolegia przypadki istotnego naruszenia prawa w uchwałach absolutorijnych polegały między innymi na: nieudzieleniu absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu, podjęciu uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, nierozpatrzeniu przez radę sprawozdania z wykonania budżetu.

Poza ww. uchwałami kolegia izb zbadały 43 820 innych uchwał i zarządzeń organów jst, z których 41 313 (94,3%) podjęto bez naruszenia prawa, w 5,7% stwierdzono naruszenie prawa, z tego 1 358 (3,1%) uznano za nieważne (811 - w całości i 547 - w części) oraz 30 uznano jako podjęte z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności.

W zbadanych przez kolegium uchwałach dotyczących podatków i opłat lokalnych wskazane naruszenia prawa polegały m. in. na:

- stosowaniu pozaustawowych zwolnień o charakterze podmiotowym,

- ustalaniu stawek podatku od środków transportowych poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych stawek,
- ustalaniu opłat administracyjnych za czynności nie będące czynnościami urzędowymi lub za czynności objęte przepisami o opłacie skarbowej.

Nieprawidłowości występujące w uchwałach w sprawie zaciągania zobowiązań mających wpływ na wysokość długu publicznego polegały na zaciąganiu kredytów na sfinansowanie zadań nie ujętych w budżecie (bądź w kwocie wyższej niż planowane zadania ujęte w budżecie, bądź w kwocie wyższej niż planowane przychody). W uchwałach w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji nie określono trybu postępowania o udzielanie dotacji i sposobu ich rozliczania, określono niezgodnie z ustawą o systemie oświaty, podstawy udzielenia dotacji dla szkół niepublicznych lub ustalono dodatkowe (pozaustawowe warunki) udzielenia i rozliczenia dotacji placówkom oświatowym prowadzonym przez inne niż jst podmioty. W sumie, na 113 131 uchwał i zarządzeń organów jst i ich związków zbadanych przez izby, w 2003 r., kolegia izb w stosunku do 3 989 uchwał prowadziły postępowanie nadzorcze. W 1 425 uchwałach stwierdziły nieistotne naruszenie prawa, 1 583 uchwały uznały za nieważne a w stosunku do 942 uchwał i zarządzeń wszczęte postępowanie umorzono.

Jednostki samorządu terytorialnego **zaskarżyły do Naczelnego Sadu Administracyjnego** 41 (1,0%) rozstrzygnięć nadzorczych izb (w 2002 r. liczba wniesionych do NSA skarg wyniosła 65). W 2003 r. NSA rozpatrzył 49 skarg (z czego 13 z 2002 r.) i wydał 22 wyroki oddalające skargi jst, 16 wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze oraz 11 postanowień, z tego: 9 o odrzuceniu skarg i 2 o umorzeniu postępowania. Skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze izb dotyczyły wcześniej wymienionych nieprawidłowości występujących w uchwałach i zarządzeniach jst.

Izby zaskarżyły w 2003 r. 4 uchwały jst (w 2002 r. - 6). Do końca roku Sąd wydał 8 orzeczeń, z czego 6 z lat 2001 i 2002. Zaskarżenia dotyczyły:

- uchwały podjętej na sesji zwołanej przez przewodniczącego rady, którego mandat wygaś wskutek niezaprzeszania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jst,
- uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, której inicjatorem był radny (inicjatywa w tej sprawie należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego),
- uchwały w sprawie opłaty administracyjnej od czynności nie będących czynnościami urzędowymi,
- uchwały w sprawie utworzenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego.

Do obowiązków izb należy rozpatrywanie powiadomień skarbników (głównych księgowych budżetu) o **odmowie kontrasygnaty** i dokonaniu jej na dokumentach, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, **na pisemne polecenie zwierzchnika**. W 2003 r. do izb wpłynęło jedno powiadomienie, a komisja powołana do zbadania tej sprawy uznała, że skarbnik nie miał podstaw do odmowy kontrasygnaty. W okresie od 1993 r. do 2003 r. do izb wpłynęły 32 powiadomienia, co w zestawieniu z ujawnionymi przez kontrole przypadkami nieprzedstawiania do kontrasygnaty skarbnikom umów, świadczy o niewielkiej randze kontrasygnaty skarbnika w gospodarowaniu środkami publicznymi.

3. Działalność kontrolna

W ramach działalności kontrolnej izby przeprowadzają kontrole gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń, samorządowych jednostek

organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną oraz innych podmiotów - w zakresie wykorzystania dotacji uzyskanych z budżetów jst. Działalność ta obejmuje **kontrole kompleksowe, problemowe, doraźne i sprawdzające**, z czego kontrole kompleksowe i problemowe ujęte są w planach kontroli uchwalonych przez kolegium izb.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o rio, kontrole kompleksowe przeprowadzane są w każdej jst, nie rzadziej niż raz na cztery lata, a ich zakres przedmiotowy określony został przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO) i obejmuje całość zagadnień związanych z gospodarką finansową jst. Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych. Kontrole doraźne, realizowane są poza planem kontroli i podejmowane w miarę zgłaszanych potrzeb. Ponadto, dla sprawdzenia realizacji wniosków pokontrolnych prowadzone są kontrole sprawdzające.

W 2003 r. izby przeprowadziły łącznie **1 392 kontrole**, z tego 820 (58,9%) kontroli kompleksowych, 241 (17,3%) - problemowych, 250 (18,0%) - doraźnych i 81 (5,8%) - sprawdzających. Kontrole kompleksowe w 89% prowadzone były w jednostkach samorządu terytorialnego i objęły 28,0% gmin kraju, 9,5% powiatów, 36,9% miast na prawach powiatu oraz 6,0% województw samorządowych (1 województwo).

Kontrole problemowe przeprowadzane były najczęściej w jednostkach organizacyjnych jst i obejmowały zagadnienia związane:

- ze stosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- z gospodarką mieniem komunalnym,
- z wykorzystaniem i rozliczaniem dotacji uzyskanych z budżetu jst,
- z poborem dochodów budżetowych,
- z wykonywaniem obowiązku w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej.

Wybór zagadnień będących przedmiotem kontroli wynikał z informacji i sygnałów o powtarzających się nieprawidłowościach w gospodarce jednostek a ponadto związany był z tematyką kontroli koordynowanych, zgodnie z uchwałą KR RIO. W 2003 r. w jst przeprowadzono 123 kontrole koordynowane, dotyczące przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, regulujących obowiązki w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej, przestrzegania procedur kontroli oraz wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Ponadto, przeprowadzono 200 kontroli dotyczących wykorzystania przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, dotacji otrzymanych z budżetów jst na realizację zadań tych jednostek. W oparciu o porozumienie pomiędzy KR RIO a NIK, izby przeprowadziły w 27 podmiotach działających w dziedzinie kultury, a nie zaliczanych do sektora finansów publicznych, kontrole wykorzystania dotacji uzyskanych z budżetów jst oraz w 9 jst - kontrole w zakresie udzielania dotacji dla ww. podmiotów. Protokoły z tych kontroli wraz z załącznikami oraz wystąpienia pokontrolne przekazane zostały Departamentowi Nauki Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrole doraźne kierowane były do jednostek, w których zasygnalizowano nieprawidłowości, kontrole sprawdzające natomiast - do jednostek, na które wskazywał charakter lub skala nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli kompleksowych lub brak pełnej informacji o sposobie wykonania wydanych przez izbę wniosków pokontrolnych.

Regionalne izby obrachunkowe są adresatem dużej ilości informacji o nieprawidłowościach dotyczących funkcjonowania podmiotów podlegających kontroli. Informacje te są wykorzystywane przy planowaniu kontroli kompleksowych i problemowych oraz przy

przeprowadzaniu kontroli doraźnych. W 2003 r. łącznie przeprowadzono 290 kontroli, w ramach których uwzględniono sygnały wynikające z otrzymanych wniosków i zawiadomień. Kontrole doraźne przeprowadzane były na podstawie wniosków kierowanych przez organy jst.

Obok nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej jst, do zadań realizowanych przez izby należy **kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej** z tytułu utraconych dochodów oraz **sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego**. Oprócz kontroli kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jst, izby dokonują kontroli półrocznych sprawozdań z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych.

W 2003 r. izby skontrolowały łącznie **106 652 sprawozdania** z wykonania budżetów jst. W wyniku formalnej i rachunkowej weryfikacji sprawozdań, przeprowadzonej przez izby i Ministerstwo Finansów oraz z inicjatywy jst, jednostki samorządu terytorialnego dokonały 11 743 korekty tych sprawozdań (11,0% ogólnej ich liczby).

Najpoważniejszymi nieprawidłowościami występującymi w sprawozdaniach było wykazanie błędnych danych o wysokości skutków obniżek górnych stawek podatków i opłat stanowiących dochód gmin oraz skutków pozaustawowych zwolnień, ulg, odroczeń i umorzeń. Nieprawidłowości tych jednak nie jest ich w stanie ujawnić formalno-rachunkowa kontrola sprawozdań. Formalno-rachunkowa kontrola sprawozdań wykazała takie nieprawidłowości, jak:

- niezgodność danych w zakresie planu z uchwałami i zarządzeniami określającymi aktualny stan budżetu jst,
- niezgodność danych z wykazami przekazanych jst subwencji i dotacji,
- brak lub nieprawidłowe wykazanie danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy,
- błędy w ustalaniu środków finansujących deficyt.

Spośród 9 622 skontrolowanych wniosków gmin o przyznanie kwot rekompensujących dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach stanowiących dochód gminy skorygowano 373 wnioski (3,9%).

Stosownie do art. 10 ustawy o rio, informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczania dotacji celowych, izby przekazują organom dokonującym podziału tych środków. W 2003 r. izby przekazały Ministerstwu Finansów informacje dotyczące 95 jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie danych wpływających na wysokość kwoty wyrównawczej części podstawowej subwencji ogólnej. Wskazano w nich zaniżenie skutków obniżek stawek podatków i opłat samorządowych oraz pozaustawowych ulg, odroczeń i umorzeń co skutkuje zawyżaniem kwoty wyrównawczej.

W zakresie danych przedkładanych we wnioskach o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody w wyniku ustawowych ulg i zwolnień w 19 gminach wskazano na zawyżenie utraconych dochodów na kwotę 187 147 zł. Wykazano również kwoty o jakie gminy zawyżyły skutki obniżenia stawek zwolnień, ulg, odroczeń i umorzeń. Wyniki kontroli wskazują, że nieprawidłowości nie wynikały ze złej woli, a z braku staranności w naliczaniu skutków prowadzonej polityki podatkowej.

Nieprawidłowości dotyczące wykorzystania i rozliczania dotacji celowych ujawniono tylko w 9 jst, a łączna kwota dotacji wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem wyniosła 556 114 zł. Od 2002 r. został wprowadzony obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań

w zakresie państwowego długu publicznego, którym objęto m. in. posiadające osobowość prawną fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury i inne samodzielne osoby prawne. Na podstawie sprawozdań jednostek, dla których organem założycielskim lub nadzorującym są jst, izby sporządzają sprawozdania zbiorcze według rodzajów jednostek i przekazują do Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej i formie dokumentu.

Przeprowadzone przez izby kontrole wykazały, że 3% sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji posiadających osobowość prawną jednostek sektora finansów publicznych utworzonych lub nadzorowanych przez jst zawierały nieprawidłowości formalno-rachunkowe.

Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie art. 229 pkt 1 kpa obejmuje skargi na działalność organów stanowiących jst. Przedmiotem skarg może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez te organy, naruszanie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe bądź biurokratyczne załatwianie spraw.

W 2003 r. do izb, na działalność organów stanowiących, wpłynęło 131 pism, które wskazywały na nieprawidłowości w działaniu organów i stanowiły jednocześnie wniosek o unieważnienie uchwał podjętych przez organy. Z łącznej liczby skarg na działalność organów stanowiących, dwie dotyczyły działalności komisji rewizyjnej (przekazano je radzie gminy), jedna - funkcjonowania rady gminy (przekazano ją wojewodzie), dwie - utrzymania sieci placówek oświatowych (przekazano je wojewodzie) oraz trzy skargi stanowiące jednocześnie wnioski o unieważnienie uchwał objętych właściwością nadzorczą wojewody (przekazano wojewodzie).

W skargach podlegających rozpatrzeniu przez rio, 22 dotyczyły uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 40 - budżetu i jego zmian, 32 uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych, 15 uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań, 9 uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji i 8 uchwał w sprawie absolutorium. W efekcie rozpatrzenia nadesłanych skarg - 9 uchwał zostało przez kolegia unieważnionych, w 2 przypadkach organ stanowiący doprowadził do zgodności uchwały z prawem w wyniku wszczętego przez izbę postępowania nadzorczego, w pozostałych przypadkach kolegia nie stwierdziły naruszenia prawa. Należy wskazać, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny⁸, radnym nie przysługuje legitymacja do wnoszenia skarg na uchwały organów stanowiących jst.

Do izb wpłynęło również 186 skarg na działalność organów wykonawczych jst. Zgodnie z przepisem art. 231 kpa zostały one przekazane do rozpatrzenia właściwym organom. Informacje zawarte w skargach, a dotyczące spraw finansowych, stanowiły materiał wykorzystany w przeprowadzanych przez izby kontrolach gospodarki finansowej gmin.

4. Działalność opiniodawcza

Działalność opiniodawcza izb realizowana jest przez składy orzekające złożone z 3 członków kolegium. Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium. W oparciu o art. 13 ustawy o rio składy orzekające wydają opinie o:

- możliwości spłaty kredytów i pożyczek lub wykupu papierów wartościowych,

⁸ Postanowienie z dnia 25 maja 1992 r. sygn. akt SA/Wr601/92.

- możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz o prawidłowości prognozy kształtowania się długu publicznego,
- przedkładanych projektach budżetów jst wraz z informacją o stanie mienia jst i objaśnieniami,
- informacjach z przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- sprawozdaniach z wykonania budżetu,
- wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst oraz w sprawie uchwał rad gmin o nieudzieleniu wójtowi absolutorium.

W przypadku wydania negatywnej opinii o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu prezesi izb mają obowiązek poinformować wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W 2003 r. składy orzekające izb wydały **16 898 opinii**, z czego 86,3% stanowiły opinie pozytywne, 13,2% - opinie pozytywne z uwagami oraz 0,5% - opinie negatywne. W stosunku do 2002 r. wzrósł udział opinii pozytywnych (82,4% w 2002 r.) i nie zmienił się odsetek opinii negatywnych.

W przypadku opinii o możliwości spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych (3 021 opinii, w tym 6 negatywnych), najczęściej spotykanymi nieprawidłowościami było przekroczenie granicy zadłużenia określonej art. 114 ustawy o finansach publicznych, czyli 60% planowanych dochodów, a także przekroczenie wskaźnika spłaty kredytów i pożyczek, wyznaczonego art. 113 ustawy o finansach publicznych na poziomie 15% w stosunku do dochodów oraz udzielenie nieograniczonego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jako zabezpieczenia spłaty kredytu.

W opiniach o przedkładanych projektach budżetów jst (914 opinii, w tym 9 negatywnych) wskazywane przez składy orzekające nieprawidłowości dotyczyły: braku lub niepełnej informacji o stanie mienia komunalnego, zaplanowania rezerw celowych przekraczających 5% planowanych dochodów, braku w projekcie ustawowo wskazanych rodzajów wydatków.

Opinie o przedkładanych przez organy wykonawcze informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze i o sprawozdaniach z wykonania budżetu (5 922 opinie, w tym 24 negatywne) wskazywały nieprawidłowości polegające, m. in., na: opracowaniu informacji i sprawozdania w szczególności niezgodnej ze szczegółowością uchwały budżetowej, braku omówienia przyczyn niskiego wykonania dochodów i wydatków, braku odniesienia do stanu zadłużenia i przedstawienia przyczyn powstawania zobowiązań wymagalnych, a także braku wskazania działań podjętych w celu wyegzekwowania znacznych należności podatkowych.

W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozy kształtowania się długu publicznego (4 034 opinie, w tym 21 negatywne) wskazano takie nieprawidłowości jak: przyjęcie założenia wzrostu dochodów jst w stosunku do roku poprzedniego bez wskazania i uzasadnienia ich źródeł, przekroczenia dopuszczalnych limitów zadłużenia, wadliwe określenie wysokości deficytu budżetowego.

W opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (2 949 opinii, w tym 22 negatywne) wskazano na: ograniczenie treści wniosku do zajęcia stanowiska wobec prawidłowości sporządzenia sprawozdań, brak oceny wykonania budżetu i jego istotnych elementów, sformułowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium w oparciu o kryteria niezwiązane z wykonaniem budżetu.

W 2003 r. jst wniosły 14 odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające. Ponadto, kolegium jednej z izb rozpatrzyło odwołanie od opinii o projekcie budżetu, które zostało

wniesione w 2002 r. W 10 przypadkach kolegia izb utrzymały w mocy kwestionowane opinie składów, w 5 przypadkach natomiast uwzględniono podnoszone w odwołaniach zarzuty.

5. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Działalność informacyjna i szkoleniowa izb obejmuje przede wszystkim szkolenia prowadzone dla radnych i pracowników samorządowych w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb. Prowadzone jest także doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej, przekazywanie informacji o zmianach przepisów prawnych mających wpływ na prawidłowe gospodarowanie finansami jst oraz upowszechnianie informacji o wynikach działalności nadzorczej i kontrolnej izb.

W 2003 r. izby przeprowadziły samodzielne oraz we współpracy z innymi podmiotami **393 szkolenia**, których uczestnikami było **22 749 osób**. Od początku funkcjonowania izb, czyli od 1993 r. liczba przeprowadzonych szkoleń wzrosła o 125,9%, a liczba uczestników szkoleń - o 134,2%. Zakres tematyczny przeprowadzonych w 2003 r. szkoleń obejmował m. in. zagadnienia dotyczące:

- funkcjonowania samorządu (relacje między organem stanowiącym, a wykonawczym, zadania i kompetencje komisji rewizyjnych, procedura absolutoryjna, stanowienie prawa miejscowego),
- gospodarowania finansami samorządu terytorialnego i sprawozdawczości (finansowanie deficytu budżetowego oraz zaciąganie zobowiązań, finansowanie i współfinansowanie programów ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, kontrola wykonania budżetu i standardy wewnętrznej kontroli finansowej, zasady ustalania i rozliczania wyniku jednostek organizacyjnych i jst),
- nowych przepisów prawnych i zmian przepisów obowiązujących (ustawy: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, o zamówieniach publicznych, o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu),
- najczęściej stwierdzanych przez izby nieprawidłowości w gospodarce finansowej.

W 2003 r. **działalność informacyjna** prowadzona była poprzez poszczególne izby, w ramach wspólnych przedsięwzięć oraz przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych tak w formie bezpośredniej jak i korespondencji, wydawnictw oraz za pośrednictwem witryn internetowych. Działalność tę stanowiły bezpośrednie odpowiedzi na pytania dotyczące gospodarki finansowej jst, udzielane przez inspektorów w toku kontroli, podczas wizyt w izbach przedstawicieli samorządu lub szkoleń, a także pisemne wyjaśnienia, interpretacje często publikowane na łamach biuletynów lub na stronach www.

Działalność wydawnicza izb polegała na publikowaniu własnych opracowań, materiałów i analiz, wyjaśnień i interpretacji Ministerstwa Finansów oraz orzecznictwa w sprawach samorządowych w wydawanych przez poszczególne izby biuletynach, informatorach i zeszytach problemowych, jak również w wydawnictwach książkowych. W 2003 r. KR RIO wydała monografię z okazji 10-lecia regionalnych izb obrachunkowych. Pracownicy izb byli autorami materiałów publikowanych m. in. w dwumiesięczniku regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”, w kwartalniku samorządu terytorialnego „Orzecznictwo

w Sprawach Samorządowych”, w tygodniku samorządu terytorialnego „Wspólnota” i „Rachunkowość Budżetowa”.

Coraz większego znaczenia nabiera działalność informacyjna prowadzona z wykorzystaniem stron internetowych poszczególnych izb oraz strony Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych www.rio.gov.pl.

Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹ zobowiązują izby, (od 1 lipca 2003 r.), do udostępniania i publikowania w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej - informacji publicznych. Ustawa ta określa zakres informacji, jaki podmioty zobligowane do udostępniania informacji publicznej powinny zamieścić w biuletynie w poszczególnych okresach czasowych. W 2003 r., wszystkie izby udostępniły w biuletynie wymagane prawem informacje.

6. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Regionalne izby obrachunkowe, w ramach współpracy z organami państwa i innymi instytucjami, wykonywały opracowania i analizy dotyczące działalności jednostek samorządu terytorialnego, w oparciu o dane z badań ankietowych, projektów budżetów i budżetów oraz sprawozdań przedkładanych przez jst.

W 2003 r., na potrzeby posłów RP opracowano, m. in. informację na temat dochodów, w tym dochodów własnych powiatów i miast na prawach powiatu oraz o dochodach pobieranych na podstawie ustawy Prawo budowlane i przekazanych do budżetu państwa. Ponadto, przygotowano informację o wydatkach jst województwa wielkopolskiego na ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia. Dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowano informację o ilości spółek z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonych z kapitałem gminy przez miasta na prawach powiatu. Na potrzeby Ministerstwa Finansów przygotowano zostały informacje dotyczące sytuacji finansowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego, informacje o skutkach restrukturyzacji należności podatkowych oraz dane dotyczące planowanych dochodów i wydatków w budżetach województw samorządowych. Na zlecenie pełnomocnika Ministra Kultury ds. Funduszy Strukturalnych przygotowano informację o wydatkach jst na dofinansowanie samorządowych instytucji kultury w niektórych województwach. Dla Najwyższej Izby Kontroli opracowana została informacja o funkcjonowaniu samorządowych gospodarstw pomocniczych oraz o zaległościach z tytułu podatków lokalnych.

Stałymi pozycjami w ramach omawianej współpracy są: kwartalne informacje o dochodach, wydatkach i zadłużeniu jst - zestawiane na potrzeby oddziałów okręgowych Narodowego Banku Polskiego, informacje o dochodach z tytułu opłat za korzystanie z wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz o wydatkach związanych z realizacją gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - przygotowana dla Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Szeroki zakres informacji przekazywany jest również uczelniom ekonomicznym. W 2003 r. przygotowano również 27 opracowań i informacji dla organów, instytucji i prasy o zasięgu regionalnym i wojewódzkim.

⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198.

7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzone w 2003 r. przez komisje orzekające działające przy rio obejmowało **2 033 wnioski o ukaranie** (o 168 więcej niż w 2002 r.). W tej liczbie 1 897 wniosków złożyli rzecznicy dyscypliny finansów publicznych, 57 - prezesi izb i 79 - NIK.

Komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozstrzygnęły sprawy dotyczące **1 939 czynów** stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Najliczniejszą grupę naruszeń dyscypliny stanowiły:

- naruszenie zasad, form i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (713 przypadków),
- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (282 przypadki),
- wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową (206 przypadków),
- przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet (191 przypadków).

W 2003 r. nie stwierdzono naruszeń polegających na zawinionej zwłóce w złożeniu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie oraz w prowadzeniu postępowania przez komisję orzekającą, jak również zwłoki lub zaniechania wykonania prawomocnego orzeczenia komisji.

Komisje orzekające w 2003 r. wydały łącznie 1 841 orzeczeń, z czego o uznaniu winy 1 419. Ukarano ogółem 641 osób, w tym: karą upomnienia - 524 osoby (36,9% winnych), karą nagany - 101 osób (7,1%), karą pieniężną - 16 osób (1,1%). 778 osób (54,8% winnych) uznano winnymi i odstąpiono od wymierzenia kary. Uniewinniono 422 osoby oraz wydano 59 rozstrzygnięć o umorzeniu postępowania, w tym 8 - na skutek przedawnienia orzekania.

Od rozstrzygnięć wydanych przez komisje orzekające przy rio wniesiono 84 środki zaskarżenia do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów (18 - przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych i 66 - przez obwinionych). Główna Komisja Orzekająca rozpatrzyła 19, z czego: 7 zaskarżonych orzeczeń utrzymała w mocy, 6 - przekazała do ponownego rozpatrzenia przez komisję I instancji, 3 obwinionych uniewinniła, 2 obwinionych uznała winnymi i odstąpiła od wymiaru kary, wobec 1 obwinionego w części uchyliła zaskarżone orzeczenie.

Orzeczone przez komisje orzekające kary pieniężne łącznie wyniosły 66 769 zł. Wszyscy uznani za winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych obciążeni zostali kosztami postępowania na łączną kwotę 253 042 zł. W 2003 r. - po wezwaniu do zapłaty - wpłacone zostały należności z tytułu kar w kwocie 22 179,14 zł i koszty postępowania w kwocie 204 625,92 zł. Wobec 27 osób przewodniczący komisji prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie i wyegzekwowali 1 756,20 zł z tytułu kar i 3 965 zł z tytułu kosztów postępowania, 52 tytuły wykonawcze skierowane zostały przez przewodniczących komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały 10 778 zł z tytułu kar i 8 014,64 zł z tytułu kosztów postępowania.

8. Wykonanie budżetów przez regionalne izby obrachunkowe

Wykonanie budżetu przez rio obejmuje dochody, które zaplanowano (po zmianach) w kwocie 420 000 zł i wykonano w kwocie 549 336 zł, co stanowiło 128,4% planu. W zestawieniu z 2002 r. wykonanie było niższe o 485 573 zł. Głównym źródłem dochodów zrealizowanych przez izby były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wpłaty orzeczonych kar, wpływy do budżetu państwa z przychodów ze środka specjalnego oraz inne dochody np. z tytułu wynajmu pomieszczeń, sprzedaży samochodów, czyli pozycje, dla których z reguły nie ma podstaw realnego planowania.

Wydatki izb zaplanowane (po zmianach) w kwocie 78 415 tys. zł, wykonane zostały na poziomie 78 333 tys. zł w 99,9%. Wskaźnik dynamiki wydatków w zestawieniu z 2002 r. wyniósł 107,2% (przy inflacji równej 0,8% zapewniały 6,4% wzrostu realnego). W kwocie zrealizowanych wydatków najważniejszą pozycję stanowiły wynagrodzenia osobowe (64,9% wydatków) oraz pochodne od wynagrodzeń (12,4%). Na bieżące wydatki rzeczowe (20,5%) składały się podróże służbowe, wydatki związane z utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, zakup energii, materiałów biurowych, książek i prasy, wydatki na szkolenie pracowników (0,7%) oraz podatki i opłaty.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne stanowiły 2,2% ogółu wydatków (w 2002 r. - 2,5%) czyli 1 755 tys. zł. Środki te przeznaczono przede wszystkim na zakupy inwestycyjne np. zestawy komputerowe, notebooki, drukarki, telefaksy, kserokopiarki, licencje na programy komputerowe oraz samochody służbowe. Inwestycje przeprowadzane w 2003 r. dotyczyły modernizacji instalacji c.o., centrali telefonicznych, sieci komputerowych oraz przeprowadzenia niezbędnych robót budowlano - remontowych pomieszczeń biurowych.

Stan zobowiązań na koniec 2003 r. wyniósł 4 562 tys. zł i obejmował dodatkowe wynagrodzenie roczne, naliczone składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Cała kwota zobowiązań nie miała charakteru wymagalnego.

W trzynastu izbach prowadzono „gospodarkę pozabudżetową” w formie środka specjalnego, z którego finansowana była działalność szkoleniowa i informacyjna. W 2003 r. uzyskano z tego tytułu przychody równe 3 503 tys. zł (w 2002 r. - 3 295 tys. zł). Wydatki poniesione w ramach środków specjalnych izb wyniosły 3 272 tys. zł i pokrywały koszty związane z organizacją szkoleń, wydawaniem biuletynów i innych wydawnictw oraz zakupem materiałów szkoleniowych i sprzętu komputerowego. Dokonane przez izby wpłaty do budżetu państwa ze środków specjalnych wyniosły 168 tys. zł.

9. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

Zatrudnienie w rio według stanu na 31 grudnia 2003 r. w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło **1 355 pracowników** i było wyższe od 2002 r. o 11 osób. Z ogólnej liczby pracowników 79,5% posiadało wykształcenie wyższe. Ponad 70% pracowników stanowią inspektorzy wydziałów: kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń.

W 2003 r. z pracy w izbach odeszło 84 pracowników (w 2002 r. - 116, w 2001 r. - 74, w 2000 r. - 134, a w 1999 r. - 233 osoby), w tym 71,4% pracowników dwóch podstawowych wydziałów izb. Duży odpyływ jest zjawiskiem utrudniającym funkcjonowanie izb ze względu na konieczność ciągłego przyuczania nowoprzyjmowanych pracowników do pełnienia obowiązków kontrolnych, analitycznych i instruktazowych, które wymaga kilku lat. Regułą jest, iż

z pracy w izbach rezygnują wykwalifikowani pracownicy, głównie w związku z otrzymaniem propozycji podjęcia wyżej opłacanej pracy w innych instytucjach państwowych i samorządowych.

Pracownicy izb podnoszą swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach wewnętrznych organizowanych przez izby lub inne podmioty. W 2003 r. liczba tych szkoleń wyniosła 232 (70 więcej niż w 2002 r.), a uczestniczyło w nich 2 936 osób (1 175 osób więcej niż w 2002 r.). Pracownicy RIO w 2003 r. podnosili kwalifikacje w formach zinstytucjonalizowanych: 88 pracowników - na studiach wyższych, 53 pracowników - na studiach podyplomowych, 5 pracowników - w formie aplikacji i 80 pracowników w innych formach kształcenia, jak np. studia doktoranckie, kursy z zakresu rachunkowości budżetowej.

W 2003 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników wynosiło 2 901 zł, w tym inspektorów - 2 471 zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w kraju równym 2 202 zł.

10. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

Na podstawie art. 25a, ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wprowadzonego nowelizacją z sierpnia 1997 r., powołana została Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, której ustawa przypisała następujące zadania: reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa, przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby, upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb, uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb, koordynowanie planów i programów kontroli, przedkładanie corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do 30 czerwca, sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby (w sumie 32 osoby). Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz przewodniczący. Krajowa Rada zadania ustawowe realizuje w oparciu o regulamin, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji: Legislacji i Orzecznictwa, Koordynacji Kontroli, Analiz Budżetowych, do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych, Szkoleń, Informacji i Promocji. W 2003 r. odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO (16 - 17 stycznia, 20 - 22 maja, 25 - 26 września oraz 18 grudnia).

Od 2002 r., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych współpracuje z Sejmową Komisją Kontroli Państwowej. 4 marca 2003 r. przewodniczący KR RIO złożył Komisji informację o działalności kontrolnej w 2002 r. W dniu 16 października 2003 r. Komisje: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz do Spraw Kontroli Państwowej, na wspólnym posiedzeniu, rozpatrzyły i przyjęły przedłożone Sejmowi *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*. W listopadzie 2003 r. podpisano porozumienie o współpracy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Regionalne izby obrachunkowe, realizując porozumienie podpisane z Najwyższą Izbą Kontroli, przeprowadziły wspólnie z NIK w 2002 r. skoordynowaną kontrolę jednostek samorządu terytorialnego, której celem było ustalenie i ocena stanu zadłużenia jst i ich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (poziom, dynamika, struktura

i przyczyny zadłużenia, zaciąganie i spłata zobowiązań, przeznaczenie środków z zaciągniętych zobowiązań). W marcu 2003 r. został opublikowany wspólny raport z tej kontroli.

W ramach porozumienia KR RIO z Urzędem Zamówień Publicznych Komisja Legislacji i Orzecznictwa współpracowała z Urzędem nad projektem nowej ustawy - Prawo zamówień publicznych, ostatecznie przyjętej przez Sejm w marcu 2004 r.

Krajowa Rada współpracuje z Ministerstwem Finansów, w szczególności z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych. W 2003 r., Ministerstwo Finansów przystąpiło do realizacji Umowy Bliźniaczej (Twinning Project) PL/IB/02/FI/03 w ramach projektu PHARE Jednolity System Zarządzania Finansami Publicznymi. Umowa została zawarta między Ministerstwem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Gospodarki, Finansów i Przemysłu Republiki Francji. Celem projektu jest m. in. wypracowanie efektywnych standardów i procedur zarządzania środkami publicznymi oraz stworzenie opartego na nich jednolitego systemu zarządzania finansami publicznymi. W związku z porozumieniem KR RIO z Ministerstwem Finansów, wyznaczono jednego przedstawiciela Rady do Komitetu Sterującego projektem oraz trzech - do Grupy Roboczej.

Krajowa Rada przyjęła też stanowisko w sprawie inicjatywy zmiany art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych. Stanowisko to, przekazane Ministrowi Finansów, zostało przejęte przez resort i następnie zgłoszone jako inicjatywa rządowa i uchwalone przez Sejm jako zmiany w art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, w 2003 r. Krajowa Rada koordynowała i organizowała znaczną część działań związanych z 10-leciem działalności regionalnych izb obrachunkowych w Polsce.

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

Rok 2003 był pierwszym „pełnym” rokiem budżetowym samorządu terytorialnego obecnej kadencji - pełnym, ponieważ obejmował on cały cykl budżetowania, tj. opracowywania projektu budżetu, jego uchwalania i wykonywania, a w tym zmian budżetu oraz zmian w budżecie dokonywanych w trakcie roku budżetowego. Podstawową cechą tej kadencji jest nowy, spowodowany bezpośrednimi wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów, ustrój gmin i miast. Cecha ta miała swe odzwierciedlenie także w sferze finansów komunalnych. Zwiększyła się bowiem liczba sporów pomiędzy radami a wójtami, burmistrzami i prezydentami, między innymi o kształt uchwalanych budżetów. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych ponawia w związku z tym wnioski zgłoszone w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi i Senatowi w ubiegłych latach. W szczególności dotyczy to wniosków odnoszących się do procedury opracowywania i uchwalania budżetów samorządowych, postępowania nadzorczego, obowiązku publikowania uchwał budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu. W *Sprawozdaniu ...* zamieszczono wnioski w następujących sprawach:

1. Reprezentacji rady gminy przed w postępowaniu przed organem nadzoru.
2. Opinii o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi.
3. Długu publicznego - problemy definicji.
4. Zadłużenia związków komunalnych.
5. Ograniczenia wysokości rocznych spłat kredytów a restrukturyzacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

Część II. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

Zasady opracowania i uchwalania budżetu jst określają art. 119 - 124 ustawy o finansach publicznych. Do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego zaliczają one obowiązek przygotowania projektu uchwały budżetowej i przedstawienia najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, organowi stanowiącemu, a także rio do zaopiniowania.

W roku 2003 termin ten został zachowany przez 40,2% jst (w 2002 r. - 49,6%), przy czym największe zdyscyplinowanie w tym zakresie wykazały miasta na prawach powiatu (75,8%) oraz województwa samorządowe (75,0%).

Zgodnie z zapisem art. 122 ustawy o finansach publicznych budżet jst powinien być uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w uzasadnionych wypadkach - do 31 marca roku budżetowego. Niedotrzymanie tego terminu oznacza, że budżet jst ustala w terminie do 30 kwietnia regionalna izba obrachunkowa. Przed rozpoczęciem 2003 r., budżet na 2003 r. uchwaliło 38,5% jst. Pozostałe jednostki uchwały go już w I kwartale roku budżetowego (61,5%), opierając gospodarkę finansową na przedstawionych przez organ wykonawczy projektach budżetu. Rio uchwały budżety dla 1 gminy i 3 związków międzygminnych.

Zdecydowana większość organów stanowiących jst (93,3%) upoważniła organy wykonawcze do dokonywania zgodnych z prawem zmian w planie wydatków, natomiast w mniejszym stopniu (40,6%), zezwoliła na przekazywanie części uprawnień w tym zakresie kierownikom jednostek organizacyjnych. Upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu uzyskało 74,7% organów wykonawczych jst a nieco mniej - do udzielania poręczeń i pożyczek nie przekraczających określonej przez radę kwoty.

Jst w szerokim zakresie korzystały z prawa dokonywania zmian budżetu w ciągu roku. W 2003 r. łącznie podjęły one 63 409 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (o 4,6% więcej niż w 2002 r.). Zmiany wprowadzone po stronie dochodów związane były przede wszystkim z wprowadzeniem do budżetu przyznawanych kwot dotacji celowych - w mniejszym stopniu dotyczyły dochodów własnych. W efekcie przyjętych zmian ogólna kwota dochodów wzrosła o 3,8% (w tym dochody z dotacji celowych - o 19,1%) w stosunku do wielkości zaplanowanej w budżetach pierwotnych. Planowane wydatki w wyniku zmian zwiększone zostały o 4,0%, z tego wydatki majątkowe o 7,4%, a bieżące o 3,3%. Wzrost wydatków majątkowych sfinansowany został przede wszystkim przychodami w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek.

W 2003 r. jst podjęły 632 uchwały określające wysokość i rodzaje wydatków nie ulegających wygaśnięciu z końcem roku, przekazując środki na ich sfinansowanie na odrębny rachunek bankowy (w sprawozdawczości traktowane są jako wydatki wykonane w roku budżetowym). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie inwestycji, dla których potrzebne jest zabezpieczenie środków finansowych w wypadku wystąpienia opóźnień na etapie przygotowanie i realizacji. Instytucja niewygasających wydatków inwestycyjnych stanowi rozwiązanie analogiczne do funkcjonujących do 1999 r. odrębnych rachunków inwestycyjnych, na których zgromadzone środki wykazywane były w sprawozdawczości jako

wykonane wydatki. Konieczność określenia wydatków niewygasających w formie uchwały organu stanowiącego umożliwia realną ocenę rzeczywistego stanu realizacji procesów inwestycyjnych.

2. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego

2.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego

W ciągu pięciu lat działania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego ukształtował się w miarę stabilny podział zadań realizowanych przez administrację rządową i samorządową. Ustabilizował się również przydział zadań do poszczególnych stopni samorządu. W 2003 r. zrezygnowano z przekazanego pierwotnie powiatom finansowania zespolonych z administracją samorządową powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej. Na poziomie gmin i województw nie wystąpiły już poważniejsze zmiany.

Rok 2003 nie był korzystny dla dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przyspieszonemu wzrostowi dochodów budżetu państwa o 6,0% towarzyszył nominalny spadek dochodów jst o 1,1%, co przy 0,8% inflacji oznaczało obniżenie dochodów realnych o 1,9%. W efekcie obniżyła się relacja dochodów budżetowych jst do dochodów budżetu państwa z 51,5% w 1999 r. i 56,6% w 2001 r. do 52,0% w 2003 r. Obniżyła się również z 55 725 830 tys. zł w 2002 r. do 54 018 368 tys. zł kwota przekazana jst z budżetu państwa w postaci dotacji celowych, subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W praktyce w 2003 r., po wyeliminowaniu dotacji, jakie otrzymywały jst na realizację ponownie przekazanych administracji rządowej zadań (powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej), dochody jst na realizację pozostałych zadań nie obniżyły się¹⁰, a wzrosły o 3,0% nominalnie i o 2,2% realnie.

Zaplanowane **dochody budżetowe jst** na 2003 r. w wysokości 80 617 546 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 79 140 450 tys. zł czyli w 98,2%. **Wydatki** zaplanowane w kwocie 85 565 587 tys. zł wykonano na poziomie 80 954 358 tys. zł czyli w 94,6%. Niższy stopień realizacji planowanych wydatków w stosunku do dochodów spowodował, że z planowanego deficytu równego 4 948 041 tys. zł w wyniku realizacji budżetów pozostało 1 813 908 tys. zł - ponad 42% mniej niż w latach 2001 i 2002 r.

Zmniejszeniu kwot deficytu nie towarzyszył spadek wielkości zadłużenia jst. Łączna kwota **zobowiązań** na koniec 2003 r. wyniosła 17 276 843 tys. zł i była o 12,5% wyższa od zadłużenia jst w 2002 r. Narastające zadłużenie, przy zmniejszającym się deficycie jst, świadczy o spowolnieniu tempa spłat zobowiązań, w praktyce odbywa się to poprzez zaciąganie nowych kredytów i pożyczek celem spłacenia zobowiązań wymagalnych w danym roku budżetowym. Podkreślenia wymaga zmniejszenie tempa wzrostu zadłużenia z 51,5% w 2000 r., kolejno poprzez 31,0% w 2001 r., 25,1% w 2002 r. do 12,5% w 2003 r. Wolniej niż przeciętnie wzrastało zadłużenie gmin, miast na prawach powiatu (9,6%), m. st. Warszawy

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

(o 11,2%), natomiast znacznie szybciej narastało ono w powiatach (o 37,6%) i województwach (o 48,2%).

Relacja wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst w stosunku do dochodów budżetowych wzrosła z 12,9% w 2000 r. poprzez 15,4% w 2001 r. i 19,2% w 2002 r. do 21,8% w 2003 r., przy czym najwyższa była w miastach na prawach powiatu (31,0%), a szczególnie w m. st. Warszawie (37,2%), w gminach wynosiła 18,4%, natomiast w województwach 14,1%, a w powiatach - 11,0%, jednak tu przyrost w stosunku do 2002 r. był największy (7,3% w 2002 r.).

Udział wliczanych do długu publicznego państwa zobowiązań jst od 1999 r. stopniowo wzrasta z 2,3% poprzez 3,3% w 2000 r., 4,1% w 2001 r. do 4,3% w 2002 r. i obniżył się do 4,1% w 2003 r. Samorządy nie mają więc znaczącego udziału w podnoszeniu obwarowanego ograniczeniami prawnymi, stosunku długu publicznego państwa do produktu krajowego brutto.

Przy spadku ogólnej kwoty dochodów wszystkich jst nominalny wzrost dochodów o 4,3% (3,5% wzrost realny) odnotowały w 2003 r. gminy oraz województwa samorządowe o 8,2% nominalnie (czyli 7,4% realnie). Spadek dochodów wystąpił w m. st. Warszawie (o 11,3%), powiatach (o 9,3%) oraz w miastach na prawach powiatu (o 4,2%), co wiązać należy z sygnalizowanym już zmniejszeniem zakresu realizowanych zadań.

Na dynamikę dochodów budżetowych poszczególnych stopni samorządu terytorialnego decydujący wpływ wywarła dynamika dotacji. Ich wielkość dla wszystkich jst w stosunku do 2002 r. zmniejszyła się o 22,9%, w tym dla gmin - o 12%, dla m. st. Warszawy - o 48,1 %, miast na prawach powiatu - o 36,7% i powiatów - o 30,8%. Jedynie województwa uzyskały wzrost dotacji o 13,8%. Dochody własne jst wzrosły o 2,8% (największy wzrost odnotowano w województwach - o 9,7%), a subwencja ogólna - o 6,8%.

Poziom dochodów jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększył się z 1 879 zł w 2000 r. do 2 072 zł w 2002 i 2003 r. Zróżnicowanie poziomu dochodów między jst poszczególnych województw stanowi trwałe zjawisko i jest odbiciem poziomu rozwoju gospodarczego. W województwie lubelskim, ocenianym jako najbiedniejszy region Unii Europejskiej, osiągnane przez jst dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowią 93% poziomu przeciętnego dla wszystkich jst w kraju. Najwyższy wskaźnik dochodów osiągają jst województwa mazowieckiego (112% średniej krajowej). W stosunku do 2000 r. zmniejszył się jednak wyraźnie dystans dzielący jst poszczególnych województw. Różnice w poziomie dochodów zmieściły się wtedy w granicach od 90% średniej krajowej w województwie małopolskim do 122% tej średniej w województwie mazowieckim. Najbardziej wyraźna poprawa wystąpiła w jst województwa warmińsko-mazurskiego, których dochody w 2002 r. stanowiły 98% średniego krajowego poziomu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2003 r. - 104%.

Dochody własne w zasadniczy sposób różnicują poziom dochodów jst. Dochody własne jst najmniej zamożnego województwa lubelskiego w 2003 r. sięgały 67% średniej krajowej, a w jst województwa mazowieckiego - 139%. Elementami wyrównującymi poziom dochodów jst poszczególnych województw były dotacje celowe i subwencja ogólna. To właśnie one znacząco przesunęły województwo warmińsko-mazurskie w rankingu zamożności jst. Istotnym czynnikiem niwelującym zróżnicowanie poziomu dochodów był uzyskiwany przez jst strumień bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej w formie funduszy przedakcesyjnych. Jst były beneficjentami środków z funduszy PHARE, ISPA oraz SAPARD. Środki SAPARD,

w formie działań z zakresu infrastruktury obszarów wiejskich, kierowane były przede wszystkim do jst województw „ściany wschodniej” oraz dodatkowo do województwa śląskiego, co powinno wywierać wyrównujący wpływ na poziom dochodów.

Od 1999 r., czyli od momentu utworzenia trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego, podkreślano jego zbyt małą samodzielność finansową, wynikającą z uzależnienia od transferów z budżetu państwa. W latach 2000 i 2001 tendencja ta umacniała się - udział transferów z budżetu państwa wzrósł z 56% w 1999 r. do 59% ogólnej kwoty dochodów jst, natomiast w 2003 r. wrócił do wyjściowej wysokości 56,5%. Zmiana ta w mniejszym stopniu wynika jednak ze wzrostu poziomu dochodów własnych, a w większym - z wyraźnego spadku kwot dotacji uzyskiwanych przez jst. Zmiany zakresu zadań realizowanych przez powiaty spowodowały spadek udziału dotacji w dochodach jst z 21,0% w 2002 r. do 16,4% w 2003 r., w tym dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej z 12,5% do 8,2%. Dopiero w 2004 r. po wprowadzeniu nowych zasad kształtowania dochodów jst można oczekiwać przełomu w zmniejszeniu zależności od transferów z budżetu państwa.

Dotąd najwyższy zakres swobody w kształtowaniu dochodów posiadały miasta na prawach powiatu osiągające 52,7% dochodów w postaci dochodów własnych, głównie podatkowych i z mienia oraz gminy (47,3% udziału dochodów własnych). Udział dochodów własnych w dochodach powiatów był bardzo niski i chociaż systematycznie rósł (od 6,0% w 1999 r. do 11,3% w 2003 r.) to nie zawsze towarzyszył temu wzrost poziomu dochodów (w 2003 r. poziom dochodów własnych stanowił 97,8% poziomu z 2002 r.).

Zmiany w wewnętrznej strukturze dochodów własnych jst polegały na wzroście dochodów uzyskiwanych z podatków i opłat samorządowych, jednak tego typu dochody uzyskiwały jedynie gminy i miasta na prawach powiatu.

Spadkowi dochodów jst w 2003 r. towarzyszył jeszcze silniejszy spadek **wydatków budżetowych** (o 2,7% nominalnie). W przypadku gmin, powiatów i województw samorządowych występuje duża zbieżność dynamiki zmian dochodów i wydatków. Widoczna w skali wszystkich jst silniejsza redukcja wydatków w stosunku do dochodów wynikała z dynamiki zmian tych wielkości w miastach na prawach powiatu, a przede wszystkim w m. st. Warszawie, w której 11,7% spadkowi dochodów towarzyszyło 19,5% ograniczenie wydatków.

Najbardziej wyraźnym zmianom uległy wydatki o charakterze majątkowym, w tym wydatki inwestycyjne. W stosunku do 2002 r. zostały one bardzo silnie zredukowane przez miasta na prawach powiatu (o 14,9%), w szczególności przez m. st. Warszawę (spadek o 53,9%). W powiatach wydatki inwestycyjne zmniejszyły się tylko o 1,4% (mimo niemalże 10% spadku ogólnej kwoty wydatków), a w województwach samorządowych wzrosły o 24,5%. Dynamika wydatków jst w poszczególnych województwach była dosyć wyrównana. Wyraźny (o około 10%) spadek wystąpił jedynie w jst województwa mazowieckiego, w pozostałych województwach mieścił się w granicach od 4,0% spadku do 2,6% wzrostu. Silniejsze było natomiast zróżnicowanie dynamiki wydatków inwestycyjnych. Mieściło się ono w granicach od 33,8% spadku w województwie mazowieckim i 18,3% w zachodniopomorskim do 20,9% wzrostu w województwie świętokrzyskim i 19,2% - podkarpackim, czyli w województwach o niskim poziomie zasobności jst. Widoczne są więc początki procesów prowadzących do stopniowej niwelacji różnic w poziomie rozwoju infrastruktury.

Najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły jst województwa mazowieckiego (385 zł), w dalszej kolejności jst województw zaliczanych do najslabiej rozwiniętych: podkarpackie (364 zł) i świętokrzyskie (353 zł).

Najniższe wydatki inwestycyjne zrealizowały stosunkowo bogate jst województw: opolskiego (207 zł) i zachodniopomorskiego (253 zł). Słabe powiązanie poziomu wydatków inwestycyjnych ze stopniem zamożności jst poszczególnych województw wskazuje, że zasoby finansowe nie są najważniejszym czynnikiem przesądzającym o skali realizowanych inwestycji. W warunkach szerokiego korzystania z środków unijnych, coraz większego znaczenia nabiera właściwe przygotowanie projektów inwestycyjnych i ich przystosowanie do koncepcji rozwoju regionalnego.

Wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne, stanowią niezbyt wysoką i malejącą część wydatków jst. Wyróżnia się ich wysoki udział w województwach samorządowych (33,3%), co wiąże się z charakterem realizowanych przez nie zadań polegających głównie na opracowywaniu koncepcji, koordynowaniu różnych działań oraz na kształtowaniu infrastruktury o charakterze regionalnym. Infrastrukturę o znaczeniu lokalnym tworzą przede wszystkim gminy (17,1%), natomiast powiaty, mimo stałej poprawy, ciągle jeszcze niewielką część wydatków mogą przeznaczyć na inwestycje (8,8%).

W strukturze działowej wydatków jst dominują wydatki na oświatę i wychowanie łącznie z edukacyjną opieką wychowawczą (42,0% wydatków). Struktura wydatków jest jednak wyraźnie zróżnicowana na poszczególnych poziomach samorządu w zależności od charakteru realizowanych zadań. Gminy absorbują 54,1% wydatków na utrzymanie administracji samorządowej, realizując 52,2% samorządowych zadań z zakresu oświaty i wychowania, 22,5% zadań z zakresu transportu, 67,6% samorządowych zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska i 53,4% zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu. Funkcjonowanie miast na prawach powiatu pochłania 21,0% wydatków administracyjnych samorządu, a zapewnia m.in. realizację 31,9% samorządowych zadań związanych z budową i utrzymaniem dróg, 49,7% zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej i 27,6% zadań oświatowych. W powiatach 15,9% to koszty utrzymania administracji samorządowej. Powiaty realizują 31,8% samorządowych zadań z zakresu opieki zdrowotnej, 35,9% zadań z zakresu bezpieczeństwa i 23,3% zadań w dziedzinie opieki społecznej. Województwa absorbują 3,7% kosztów utrzymania administracji samorządowej, natomiast swoją działalnością realizują 31,7% zadań samorządowych w rolnictwie, 18,0% samorządowych zadań drogowych, 26,3% z zakresu ochrony zdrowia i 25,2% samorządowych zadań dotyczących kultury.

Kwota wydatków jst w 2003 r. była o 1 813 908 tys. zł wyższa od kwoty dochodów. Różnica ta stanowiła saldo deficytów i nadwyżek poszczególnych jst. Nadwyżkę osiągnęło 40,7% jst, a łączna kwota nadwyżek równa 956 483 tys. zł w przeliczeniu na „nadwyżkową” jst wyniosła 838 tys. zł - o 136 tys. zł więcej niż w 2002 r. Deficytem zakończyło realizację budżetów 59,3% jst, a łączna kwota deficytów wyniosła 2 770 390 tys. zł (1 663 tys. zł w przeliczeniu na jednostkę „deficytową” - 961 tys. zł mniej niż w 2002 r.). Przeciętnie stosunek deficytu do dochodów jednostek „deficytowych” wyniósł 5,3% (7,2% w 2002 r.), w skrajnym jednak przypadku sięgał 60,8% dochodów najbardziej obciążonej deficytem gminy.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2003 r. najważniejszym źródłem pokrycia deficytu były zaciągnięte kredyty i pożyczki (55,5% przychodu). Kwota zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek wraz z wartością wyemitowanych papierów wartościowych sięgała 4 966 002 tys. zł i o 2 195 612 tys. zł przekraczała sumę deficytów wszystkich jst, co oznacza, że niemal w połowie służyła sfinansowaniu spłacenia zaciągniętych wcześniej zobowiązań. W 2002 r. przychody z wymienionych tytułów przewyższały sumę deficytów jst tylko o 35,0%.

Zaciągnięte w 2003 r. kredyty, pożyczki i wyemitowane papiery wartościowe w 40,4% pokrywały zrealizowane w tym roku przez jst wydatki inwestycyjne. W miastach na prawach powiatu ze źródeł zewnętrznych sfinansowano 58,6% wydatków inwestycyjnych, a w województwach - zaledwie 17,5%. O stosunkowo dużej samowystarczalności jst w finansowaniu wydatków inwestycyjnych świadczy również fakt, że w 2003 r. zaledwie dwie gminy nie realizowały żadnych wydatków inwestycyjnych. Jednocześnie aż 674 gminy, 8 miast na prawach powiatu, 71 powiatów i jedno województwo nie zaciągały kredytów ani pożyczek.

Ze względu na bezpieczeństwo finansowe łączna suma spłat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, kwot wykupu papierów wartościowych oraz kwot wynikających z udzielonych poręczeń nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów. W 2003 r. relacja ta (nie uwzględniająca odsetek oraz kwot wynikających z udzielonych poręczeń) przeciętnie dla wszystkich jst wyniosła 3,7%. Relacja ta wyliczona dla samych gminy była nieco wyższa i sięgała 4,3%, jednak w 24 gminach kraju przekroczyła ustawową granicę 15%. Przypadki takie nie występowały na pozostałych szczeblach samorządu. Przy przeciętnym wskaźniku dla miast na prawach powiatu równym 4,5% najwyższy wskaźnik sięgał 13,9%, w powiatach przeciętny wskaźnik spłat wyniósł 2,0%, a najwyższy 10,8%, natomiast w województwach przeciętna relacja sięgała zaledwie 1,3%, a najwyższa - 4,8%.

Ustawową granicą, której respektowanie powinno zapewnić bezpieczeństwo finansowe jst jest również 60% relacja wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst do zrealizowanych przez nie dochodów. Rzeczywista granica bezpiecznego zadłużenia jest zróżnicowana dla poszczególnych poziomów samorządu. Większe możliwości mają jednostki posiadające znaczne nadwyżki dochodów ponad kwotę wydatków finansujących obligatoryjne - najczęściej - bieżące zadania. Największe możliwości w tym zakresie mają więc gminy osiągające 47,3% dochodów budżetowych w formie dochodów własnych i mogące 16,9% swoich wydatków przeznaczyć na cele inwestycyjne, przy tym zaledwie 8,6% kwoty przeznaczonej na inwestycje w 2003 r. pochodziło z dotacji. Miasta na prawach powiatu, w których 52,7% dochodów, to dochody własne, a w wydatkach 12,0% - to wydatki, inwestycyjne, w niewielkim stopniu sfinansowane z dotacji, również posiadają duże realne możliwości spłaty zaciąganych kredytów i pożyczek. Do 2003 r. znacznie niżej należało ocenić możliwości województw, które wprawdzie 32,8% wydatków przeznaczały na cele inwestycyjne, jednak wydatki te w 76,5% finansowane były z dotacji, natomiast z dochodów własnych uzyskiwały tylko 15,9% ogółu dochodów budżetowych. Jeszcze mniejsze możliwości miały powiaty posiadające tylko 11,3% udział dochodów własnych i przeznaczające na wydatki inwestycyjne jedynie 8,8% swoich wydatków, co świadczy o niewielkiej swobodzie w gospodarowaniu środkami finansowymi.

W 2003 r., przy przeciętnym dla jst wskaźniku zadłużenia równym 21,8%, widoczne było duże jego zróżnicowanie. Spośród 2 413 gmin, w 66,8% jednostek wskaźnik zadłużenia nie przekroczył 20% w stosunku do osiągniętych dochodów. Jednocześnie jednak, w 17 jednostkach przekroczony został 60% wskaźnik zadłużenia - o 4 jednostki mniej niż w 2002 r. Najwyższy stopień zadłużenia utrzymuje się wśród miast na prawach powiatu, gdzie wskaźnik zadłużenia nie przekraczający 20% w stosunku do dochodów wystąpił w 37,4% tych jednostek, a przekraczający 40% obciążał 17,2% jednostek. Niski, poniżej 20%, wskaźnik zadłużenia utrzymuje się w większości powiatów (82,5% powiatów), w 2003 r. pojawiło się jednak 10 powiatów, których wskaźniki zadłużenia przekroczyły 40%, w tym jeden powiat, w którym wskaźnik ten przekroczył 60%. Stopniowo w górę przesuwa się również granica

zadłużenia województw - w 2002 r. najwyższy wskaźnik zadłużenia nie przekraczał 30%, a w 2003 r. - sięgał 40% w relacji do dochodów.

Coraz bardziej realne zagrożenie dla finansów jst stanowi zadłużenie utworzonych lub nadzorowanych przez jst podmiotów posiadających osobowość prawną (samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji kultury itp.), których zobowiązania zgodnie z zapisami ustawowymi musiałyby być przejęte przez jst w wypadku ich likwidacji lub zmiany formy organizacyjnej. Przejęcie zobowiązań znajdujących się w złej kondycji finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (ich zobowiązania w 97,5% składają się ze zobowiązań wymagalnych), podniosłoby relację zadłużenia do dochodów wszystkich jst z 21,8% do 26,8%. Obciążenie gmin podniosłoby się nieznacznie - z 18,4% do 18,6%, natomiast w powiatach wskaźnik zadłużenia zwiększyłby się z 11,0% do 27,9%, a w województwach - z 14,1% do 56,2%. Jeśli uwzględni się nierównomierne rozłożenie zadłużenia jednostek utworzonych lub nadzorowanych przez poszczególne powiaty i województwa, okazałoby się, że w wielu tych jednostkach wskaźnik zadłużenia znacznie przekroczyłby ustawową 60% granicę w relacji do dochodów.

2.2. Wykonanie budżetu przez gminy

W 2003 r. katalog źródeł dochodów gmin oraz zadań realizowanych przez te jednostki w stosunku do 2002 r. nie uległ zmianie.

Zaplanowane w wysokości 36 649 653 tys. zł **dochody budżetowe** gmin zrealizowane zostały w kwocie 36 046 322 tys. zł czyli w 98,4%. Zrealizowane w 2003 r. dochody gmin wyższe były od uzyskanych w 2002 r. o 4,3%, co po uwzględnieniu 0,8% wskaźnika inflacji oznaczało 3,5% wzrost realny. O ponad 6% wzrosły dochody własne oraz subwencja ogólna, a uzyskane dotacje spadły o 12%. Przeciętny poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r. wyniósł 1 424 zł (1 400 zł w miastach, 1 392 zł w gminach miejsko-wiejskich i 1 463 zł w gminach wiejskich) i wykazywał bardzo duże zróżnicowanie. Nawet po wyłączeniu dwóch szczególnie „bogatych” gmin Kleszczowa i Krynicy Morskiej, poziom przeliczanych na jednego mieszkańca dochodów gmin mieści się w granicach od 927 zł do 6 124 zł, czyli dochody gminy najbogatszej stanowią 6,6 krotność poziomu dochodów w gminie najmniej zamożnej. Najwyższy zakres swobody ekonomicznej, określany wysokim - równym 59,0% udziałem dochodów własnych - osiągały gminy miejskie, w gminach miejsko-wiejskich wskaźnik ten wyniósł 48,9%, a w gminach wiejskich - 39,7%. Najważniejsze źródła dochodów własnych: podatek od nieruchomości oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych zapewniały w gminach miejskich 34,9% oraz 30,4%, a w gminach wiejskich - odpowiednio: 33,9% i 19,9% ogółu dochodów budżetowych.

Korzystając z ustawowych uprawnień w zakresie obniżania ustawowych stawek podatków i opłat samorządowych oraz stosowania pozaustawowych zwolnień, ulg, odroczeń i umorzeń, gminy uszczupliły swoje dochody własne o 11,2% (o 7,8% z tytułu obniżek stawek i o 3,4% z tytułu pozaustawowych zwolnień, ulg, odroczeń i umorzeń). Najwyższe skutki obniżenia ustawowych - górnych poziomów stawek dotyczył podatków: od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich skutkiem prowadzonej polityki podatkowej było uszczuplenie dochodów własnych o ponad 12%, a w gminach miejskich - o 8,7%.

Wydatki, w 2003 r. zrealizowane w kwocie 36 595 278 tys. zł były o 4,7% wyższe od poziomu wydatków gmin w 2002 r. (o 3,9% realnie). Wydatki gmin wiejskich wzrosły

o 6,0%, a miejskich - o 2,6%. Wydatki majątkowe zwiększyły się tylko o 2,7%, w tym inwestycyjne - o 3,0%, a bieżące o 5,1%. W grupie wydatków bieżących najbardziej (o 81,5%) wzrosły wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, jednak pomimo wysokiej dynamiki, nadal stanowią one statystycznie nieuchwytną część wydatków gmin.

W strukturze wydatków gmin 17,1% stanowią wydatki majątkowe, w tym 16,9% - wydatki inwestycyjne (w 2002 r. - 17,2%). Wydatki na sfinansowanie inwestycji w gminach wiejskich stanowią 19,6% wydatków tych gmin, natomiast w miejskich 13,3%. Różnice te narastają w wyniku różnic w dynamice zmian. W 2003 r. wydatki inwestycyjne gmin wiejskich wzrosły o 10,2%, natomiast w gminach miejskich i miejsko-wiejskich spadły odpowiednio o 2,2% i 4,4%. Gminy wykazywały bardzo duże zróżnicowanie w zakresie działalności inwestycyjnej. W dwóch gminach nie realizowano żadnych wydatków inwestycyjnych, natomiast cztery ze swego budżetu przeznaczały na inwestycje większą część wydatków niż na realizację zadań bieżących (maksymalnie 76,5%).

Niemal połowa wydatków budżetowych gmin związana była z realizacją zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą (przeciętnie 46,4%, w tym 41,2% w gminach miejskich i 47,1% - w wiejskich). Wydatki inwestycyjne gmin koncentrowały się w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska (28,0% wydatków inwestycyjnych), oświacie (przeciętnie 19,7%, w tym 11,3% w gminach miejskich i 20,3% w wiejskich) oraz transporcie (19,6%, w tym 20,5% w miastach i 16,7% w gminach wiejskich).

Rok 2003 **deficytem** zakończyło 56,5% gmin, a wysokość deficytu w przeliczeniu na jedną gminę „deficytową”, podobnie jak w 2002 r., sięgała około 940 tys. zł, przy czym w gminach miejskich wynosiła 2 118 tys. zł, w miejsko-wiejskich 1 261 tys. zł i w wiejskich - 668 tys. zł. Kwota nadwyżki przypadającej przeciętnie na gminę „nadwyżkową” w 2003 r. wynosiła 690 tys. zł.

Podstawowym źródłem sfinansowania deficytu były kredyty i pożyczki (przeciętnie 55,8%, w tym w gminach miejskich - 57,6%, a w wiejskich - 49,0%). Ich udział w sfinansowaniu deficytu w stosunku do 2002 r. zwiększył się o 1,7 punktu procentowego (najbardziej - o 8,6 punktu - w gminach miejskich), zmniejszył się natomiast udział nadwyżki z lat ubiegłych o 5,7 punktu procentowego (najwięcej - o 14,3 punktu procentowego - w gminach wiejskich). W efekcie w rozchodach gmin dominuje (76,0%) i zwiększa się udział spłat kredytów i pożyczek. W miastach stanowi on 85,5% rozchodów, a w gminach wiejskich 62,9%. Ponad 35,0% rozchodów gmin wiejskich stanowią lokaty bankowe.

Zobowiązania gmin na koniec 2003 r. sięgały kwoty 6 617 791 tys. zł i były o 9,6% wyższe niż w 2002 r. Dominującą (84,7%) część zobowiązań stanowią kredyty i pożyczki. Zadłużenie z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych wynosi 10,0% (19,3% w miastach i 2,6% w gminach wiejskich). Udział zobowiązań wymagalnych zmniejszył się z 4,5% w 2002 r. do 3,4% w 2003 r. Relacja zadłużenia do dochodów wzrosła z 17,5% do 18,4%. Odsetek gmin, w których wskaźnik zadłużenia nie przekraczał 20% obniżył się z 71,2% w 2002 r. do 66,8%, obniżyła się również z 19 do 17 liczba gmin, w których wskaźnik zadłużenia przekroczył 60%.

2.3. Wykonanie budżetu m. st. Warszawy

Od 27 października 2002 r., czyli od wejścia w życie ustawy wprowadzającej nowy ustrój Warszawy, funkcjonuje ona jako miasto na prawach powiatu. Jednak ze względu na

specyfikację miasta stołecznego, jego ustroju, a tym samym konstrukcji budżetu, wykonanie budżetu przez m. st. Warszawa w sprawozdaniu prezentowane jest odrębnie. Do 27 października 2002 r. Warszawa działała jako związek gmin dzielnic miasta, posiadających odrębne budżety. Ustalony przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie budżet miasta od 27 października do końca 2002 r., stanowiący sumę poszczególnych pozycji budżetowych wszystkich wcześniej funkcjonujących jednostek nie stanowi idealnej bazy porównawczej dla 2003 r. ze względu na pewne powtórzenia (kwoty przekazywane przez gminy na rzecz związku).

Planowane na 2003 r. **dochody** zostały zrealizowane w kwocie 4 861 269 tys. zł, tj. w 96,3% planu po zmianach. Były one o 616 316 tys. zł, czyli o 11,3% niższe w 2002 r., co w wyrażeniu realnym oznacza spadek o 12,1%. Podobnie jak rok wcześniej, głównym źródłem dochodów m. st. Warszawy były dochody własne (73,0%), jednak w stosunku do 2002 r. zmalały one o 11,6%. W zestawieniu z 2002 r. wzrosły o 6,5% dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, obniżyły się natomiast pozostałe dochody własne, w tym dochody z majątku o 37,6%. Znacznie niższe były też dochody z otrzymanych dotacji - stanowiły 51,9% poziomu z 2002 r. Ich udział w ogólnej kwocie dochodów obniżył się z 13,2% do 7,7%. Zwiększył się natomiast z 13,5% do 19,3% udział subwencji ogólnej.

Wydatki miasta w 2003 r. wyniosły 5 101 439 tys. zł (89,2% planu), co oznaczało spadek ich poziomu w stosunku do 2002 r. o 19,5%. Wydatki bieżące obniżyły się tylko o 6,3%, natomiast majątkowe - o 53,9%, w tym inwestycyjne o 53,7%. Udział wydatków inwestycyjnych obniżył się z 26,2% w 2001 r. i 27,6% w 2002 r. do 15,9% w roku 2003. Zaplanowane wydatki inwestycyjne zrealizowane zostały w 70,5%.

Struktura wydatków bieżących m. st. Warszawy różni się od pozostałych jst. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2003 r. stanowiły tylko 33,5% ogólnej kwoty wydatków (43,4% przeciętnie w jst). W strukturze działowej wydatków dominowały wydatki na zadania związane z transportem i łącznością (32,2% wydatków, przy średniej dla jst równej 12,0%), na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania przeznaczono natomiast 21,9% wydatków (przy średniej dla jst równej 35,0%). Wydatki inwestycyjne m. st. Warszawy, podobnie jak pozostałych jst, koncentrowały się w dziale - Transport i łączność, jednak ich udział w budżecie m. st. Warszawy był znacznie wyższy od przeciętnego dla jst (odpowiednio 67,2% i 33,0%).

Budżet m. st. Warszawy w 2003 r. zamknięty został **deficytem**, którego stosunek do zrealizowanych dochodów wynosił 4,9%. Kwota deficytu stanowiła 27,9% poziomu deficytu z 2002 r. i pokryta została kredytami i pożyczkami. Stan **zobowiązań** m. st. Warszawy na koniec roku wyniósł 1 809 681 tys. zł i w relacji do zrealizowanych dochodów stanowił 37,2% (29,7% w 2002 r.). Znaczny wzrost wskaźnika zadłużenia wynikał z jednoczesnego wzrostu kwoty zobowiązań (o 11,5%) i spadku dochodów (o 11,3%).

2.4. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Z dniem 1 stycznia 2003 r. zmniejszyła się liczba miast na prawach powiatu. Status miasta na prawach powiatu utraciło miasto Wałbrzych, które zostało połączone z powiatem wałbrzyskim. W wyniku przekształceń liczba miast na prawach powiatu wynosi 64 (bez m. st. Warszawa).

Kolejny, piąty już rok funkcjonowania miast na prawach powiatu przyniósł istotne zmiany mające wpływ na wielkość i strukturę budżetów tych jednostek. W szczególności, z dniem 1 stycznia 2003 r. powiatowymi jednostkami budżetowymi przestały być komendy powiatowe

Policji¹¹, a ponadto - z dniem 28 kwietnia 2003 r. - z budżetów miasta na prawach powiatu wyłączono wchodzącą dotąd w skład zespolonej administracji rządowej, inspekcję weterynaryjną¹².

W 2003 r. zrealizowane **dochody** miast na prawach powiatu wyniosły 22 555 487 tys. zł (98,5% zaplanowanych) i były realnie o 5,0% niższe od uzyskanych w 2002 r. Przyczyną tego spadku były wspomniane wcześniej zmiany polegające na wyłączeniu z powiatowej części budżetów finansowania powiatowych komend Policji. Pomińcie dotacji, jakie miasta na prawach powiatu w 2002 r. otrzymywały na to zadanie, wskazuje na 2,6% nominalny wzrost dochodów na realizację pozostałych zadań tych jednostek. Wykluczenie z zadań miast na prawach powiatu finansowania Policji spowodowało ograniczenie w stosunku do kwot uzyskiwanych z budżetu państwa dotacji o 36,7%, podczas gdy dochody własne wzrosły o 2,6% (mimo 4,3% spadku udziałów w podatku dochodowym) i dochody z subwencji ogólnej - o 4,9%. Poziom dochodów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieścił się w granicach od 1 425 zł w Świętochłowicach do 3 089 zł w Sopotcie.

Następstwem różnic w tempie zmian poszczególnych części dochodów miast na prawach powiatu były zmiany struktury tych dochodów. W stosunku do 2002 r. zwiększył się o 3,5 punktu procentowego udział dochodów własnych (do wysokości 52,7%) oraz o 3,0 punkty procentowe udział subwencji (do wysokości 34,7%). Udział dochodów własnych wahał się od 30,7% w Przemyślu do 69,7% w Sopotcie.

Spadkowi dochodów miast na prawach powiatu towarzyszył znacznie silniejszy (7,2% w wyrażeniu nominalnym i 8,0% w wyrażeniu realnym) spadek wydatków. Poziom **wydatków** bieżących obniżył się o 6,2%, a majątkowych o 13,9% (w tym wydatków na inwestycje - o 14,9%). Wyłączenie powiatowych komend Policji i inspekcji weterynaryjnych było główną przyczyną zmniejszenia (o 6,8%) wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Obniżenie stopy procentowej spowodowało spadek (o 20,1%) kosztów obsługi długu. Wzrosły natomiast (o 174,0%) wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Najpoważniejszą (87,3%) częścią wydatków miast na prawach powiatu były wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i pochodne (42,2% ogółu wydatków). Udział wydatków majątkowych obniżył się w stosunku do 2002 r. o 0,9 punktu procentowego do poziomu 12,7%. Udział wydatków inwestycyjnych stanowił 12,0%. Od 1999 r., w którym utworzone zostały miasta na prawach powiatu udział wydatków majątkowych uległ znacznemu obniżeniu (od 18,1% do 12,7%). Sytuacja ta wskazuje na pogorszenie stanu finansów tych najmocniejszych ekonomicznie jst (na inwestycje samorzady mogą przeznaczyć nadwyżki dochodów jakie pozostają po sfinansowaniu obligatoryjnych zadań - głównie o charakterze bieżącym). Poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieścił się w granicach od 37 zł do 261 zł.

W działowej strukturze wydatków dominują wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą, których udział (42,8%) odpowiadał udziałowi osiąganemu w gminach miejskich (41,2%), wyższy natomiast niż w gminach miejskich był udział wydatków na transport i łączność (odpowiednio 13,4% i 6,3%). Wydatki inwestycyjne

¹¹ Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 200, poz. 1688).

¹² Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 450).

dotyczyły budowy i modernizacji dróg, mostów i innych urządzeń osiągając poziom (44,9%, natomiast w gminach miejskich 20,5%).

Wydatki miast na prawach powiatu w 2003 r. były o 539 676 tys. zł większe od sumy dochodów. W ten sposób ustalony **deficyt** był o 39,8% niższy od deficytu w 2002 r. Ponad 70% jednostek zakończyło rok 2003 deficytem. Relacja osiągniętego wyniku do dochodów w miastach na prawach powiatu mieściła się w granicach od 5,8% nadwyżki w Świnoujściu do 16,5% deficytu w Słupsku. W przychodach, z których sfinansowano deficyt, dominują kredyty i pożyczki (49,2%). Znacznie częściej niż przeciętnie w jst wykorzystywana była możliwość emisji papierów wartościowych (przychody z tego tytułu stanowiły 18,5% przychodów miast na prawach powiatu i 7,3% wszystkich jst).

Na koniec 2003 r. łączna kwota wliczanych do długu publicznego **zobowiązań** miast na prawach powiatu wyniosła 6 981 627 tys. zł - o 9,6% więcej niż w 2002 r. Wskaźnik zadłużenia (stosunek do zrealizowanych dochodów) wzrósł z 12,3% w 1999 r. i 27,0% w 2002 r. do 31,0% i jest wyższy od ukształtowanego na pozostałych poziomach samorządu terytorialnego. Nie jest to poziom alarmujący. Miasta na prawach powiatu dysponują największym potencjałem finansowym. Maksymalny dla tej grupy jst stopień zadłużenia wystąpił w Krakowie (57,8%). Zadłużenie przekraczające 50% wystąpiło w 4 innych miastach na prawach powiatu, w 37,5% jednostek nie przekroczyło 20%. W zobowiązaniach miast na prawach powiatu 71,4% stanowi zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek. Duży udział w zobowiązaniach jst stanowią zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych. W stosunku do 2002 r. obniżył się o 0,7 punktu procentowego (do 3,3%) poziom zobowiązań wymagalnych.

2.5. Wykonanie budżetów przez powiaty

Na dochody zrealizowane w 2003 r. przez powiaty wyraźniej, niż w przypadku miast na prawach powiatu, miały wpływ zmiany zakresu realizowanych zadań. Kwota zrealizowanych **dochodów** na poziomie 11 111 621 tys. zł była o 9,3% niższa od osiągniętej w 2002 r. Po wyeliminowaniu wpływu zmiany zakresu realizowanych przez powiaty zadań (odjęciu od dochodów w 2002 r. dotacji na sfinansowanie powiatowych komend Policji)¹³ dynamika dochodów na realizację pozostałych zadań była dodatnia (wzrost wyniósł 4,6% w ujęciu nominalnym i 3,8% w ujęciu realnym).

Wyłączenie ze struktury organizacyjnej powiatów powiatowych komend Policji oraz inspekcji weterynaryjnej spowodowało 30,8% spadek wielkości uzyskanych z budżetu państwa dotacji (w tym 52,8% spadek wielkości dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej). W 2003 r. obniżył się również (o 2,2%) poziom wygoształowanych dochodów własnych, w tym o 0,8% - dochody z mienia, wzrosła natomiast (o 8,8%) kwota subwencji ogólnej (w tym o 11,0% - części oświatowej). Zmianie uległa też struktura dochodów. Wzrósł (z 10,5% w 2002 r. do 11,3% w 2003 r.) udział dochodów własnych (przy 2,2% zmniejszeniu poziomu tych dochodów) oraz subwencji ogólnej (z 46,8% do 56,1%) obniżył się natomiast z 42,7% do 32,6% udział uzyskanych dotacji. Dotacje na zadania o charakterze inwestycyjnym stanowiły 10,2% ogólnej kwoty otrzymanych dotacji.

Udział dochodów własnych w poszczególnych powiatach wahał się od 4,3% do 26,2%. Zróżnicowany był również poziom ogólnej kwoty dochodów w przeliczeniu na jednego

¹³ Zob. przypis nr 10.

mieszkańca. Mieścił się on w granicach od 198 zł do 933 zł. Najbardziej zróżnicowaną częścią dochodów powiatów były dotacje celowe (najwyższy ich poziom w przeliczeniu na 1 mieszkańca stanowił 20,7 krotność poziomu osiągniętego przez najniżej dotowany powiat). W przypadku dochodów własnych ustalony na analogicznej zasadzie wskaźnik wynosił 5,7 a dla subwencji ogólnej - 4,2.

Wydatki powiatów zrealizowane na poziomie 11 449 737 tys. zł były o 9,5% niższe od osiągniętych w 2002 r. (o 10,3% w wyrażeniu realnym). Przy 10,2% obniżce wydatków bieżących, wydatki majątkowe spadły tylko o 1,4%. Spowodowało to wzrost udziału wydatków majątkowych z 8,1% w 2002 r. do 8,8% w roku 2003. Wydatki majątkowe powiatów w 99,4% składały się z wydatków na realizację zadań inwestycyjnych. Najwyższe kwoty w przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczały na inwestycje powiaty województw podlaskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego, a więc regionów zaliczanych do słabiej rozwiniętych pod względem gospodarczym. Poziom tych wydatków stanowił odpowiednio: 146%, 136% i 135% przeciętnego poziomu wydatków inwestycyjnych dla wszystkich powiatów w kraju. Pomimo że powiaty nie są najpoważniejszym inwestorem spośród jednostek samorządowych stwarza to szansę stopniowego likwidowania niedorozwoju infrastruktury, szczególnie występującego we wschodniej części kraju.

Największą część wydatków w 2003 r. powiaty przeznaczały na realizację zadań oświatowych oraz na edukacyjną opiekę wychowawczą (44,6%). Kolejną pozycję (20,1%) stanowiły wydatki na opiekę społeczną. W związku z ograniczeniem zakresu realizowanych zadań wyraźnie (z 18,0% do 5,8%) zmniejszył się udział wydatków powiatów na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Wydatki inwestycyjne koncentrowały się w trzech działach klasyfikacji budżetowej: w transporcie i łączności, ochronie zdrowia oraz oświacie i wychowaniu.

Podobnie jak w jst pozostałych szczebli samorządu terytorialnego, kwota zrealizowanych przez powiaty wydatków wyższa była od dochodów. Rok zakończyło deficytem 78,0% powiatów. Stosunek deficytów do osiągniętych przez nie dochodów sięgał 4,2%. Przeciętnie na jeden „deficytowy” budżet powiatu przypadało 1 502 tys. zł deficytu (1 771 tys. zł w 2002 r.). Przeciętna nadwyżka powiatów w 2003 r. wynosiła 431 tys. zł (398 tys. zł w 2002 r.).

Ponad 64% przychodów, stanowiących źródło sfinansowania deficytu, stanowią środki uzyskane z kredytów i pożyczek. W stosunku do 2002 r. zmniejszył się z 13,6% do 7,7% udział przychodów z emisji papierów wartościowych i z 12,9% do 9,6% udział nadwyżek z lat ubiegłych, wzrósł natomiast z 9,8% do 16,4% udział tzw. wolnych środków. W rozchodach, składających się głównie ze spłat kredytów i pożyczek, bardzo wyraźnie (z 18,6% do 8,2%) zmalał procent udzielanych przez powiaty pożyczek, obniżył się również (z 2,2% do 0,9%) udział lokat w bankach. Oznacza to, że powiaty coraz pełniej wykorzystują dostępne środki finansowe na realizację własnych potrzeb i dysponują coraz mniejszymi wolnymi środkami finansowymi.

Wliczane do długu publicznego **zobowiązania** powiatów według stanu na koniec 2003 r. wyniosły 1 225 226 tys. zł - o 37,6% więcej niż w 2002 r. W efekcie relacja zobowiązań do zrealizowanych dochodów wzrosła z 7,3% do 11,0% (mieściła się w granicach od 5,2% w powiatach województwa opolskiego do 19,9% w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego). W jednym z powiatów w 2003 r. przekroczona została granica 60% (wskaźnik zadłużenia wyniósł 70,2%, jednak w efekcie wpływu środków unijnych, finansujących zrealizowany wcześniej w oparciu o kredyt program inwestycyjny, wskaźnik ten z początkiem

2004 r. wrócił do ustawowych granic). Poza incydentalnym przypadkiem, coraz więcej powiatów wykazuje wysoki wskaźnik zadłużenia (w 2003 r. wskaźnik przekraczający 40% wystąpił w 3,1% powiatów), co może budzić niepokój, ponieważ dochody jednostek szczebla samorządu oparte są przede wszystkim na transferach z budżetu państwa, których przeznaczenie jest ściśle określone. Wiąże się z tym brak możliwości przeznaczenia ich na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Należy zwrócić uwagę, że uwzględnienie zobowiązań nadzorowanych przez powiaty samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, podniosłoby wskaźnik zadłużenia powiatów do poziomu 27,9%.

2.6. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

W roku 2003 nie nastąpiły zmiany przepisów prawnych, które w znaczący sposób wpłynęłyby na funkcjonowanie województw samorządowych, nadal utrzymywało się duże uzależnienie dochodów województw od transferów z budżetu państwa, co stwarzało konieczność dokonywania w ciągu roku zmian budżetów, w wyniku ujęcia w ustawie budżetowej na 2003 r. kwot tych transferów odbiegających od wysokości podanych w trakcie konstrukcji projektów. Istotnym dla kształtowania się wielkości budżetów pozostało ujmowanie przeważającej części środków na realizację ustawowych zadań województw w rezerwach celowych budżetu państwa, rozdysponowanych dopiero w trakcie roku budżetowego. Na wielkość dochodów województw samorządowych w 2003 r. wyraźny wpływ wywarły dotacje celowe otrzymane z wydatków niewygasających w budżecie państwa w roku 2002.

Zaplanowane na 2003 r. **dochody** województw, zostały wykonane w 94,6%, w wysokości 4 565 750 tys. zł. Oznaczało to 8,2% wzrost w stosunku do 2002 r. (7,4% wzrost realny, po uwzględnieniu 0,8% inflacji). Stosunkowo niski procent wykonania dochodów wynikał z 89,8% realizacji zaplanowanych dotacji z budżetu państwa, których znaczna część ponownie ujęta została w wydatkach niewygasających z upływem 2003 r.

Na wysoką dynamikę dochodów województw złożył się przede wszystkim 13,8% wzrost kwot uzyskanych dotacji oraz 9,7% wzrost dochodów własnych. Znaczna część przyrostu dotacji, to kwoty nie uzyskane zgodnie z planem w 2002 r. (wydatki niewygasające budżetu państwa) i traktowane w budżetach samorządowych jako dochody 2003 r. Wzrost dochodów własnych w niewielkiej mierze można przypisać zwiększeniu o 1,2% kwot uzyskiwanych w formie udziałów w podatkach budżetu państwa (dochodowych). Znacznie szybciej rosły pozostałe dochody własne (dochody z majątku, opłaty, odsetki itp.) - o 54,6%.

Zróznicowana dynamika poszczególnych części dochodów wywołała pewne zmiany w ich strukturze. Przy stabilnym udziale dochodów własnych (15,7% w 2002 r. i 15,9% w 2003 r.), zwiększył się z 48,5% do 51,0% udział dotacji celowych, a obniżył z 35,8% do 33,3% udział subwencji ogólnej. Podstawową częścią dochodów własnych województw są udziały w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych (11,7% dochodów ogółem). Dochody z majątku, zapewniają zaledwie 1,1% ogółu dochodów. W subwencji ogólnej województw, w przeciwieństwie do innych stopni samorządu, największe znaczenie ma nie część oświatowa a drogowa. Zapewnia ona 17,9% dochodów (część oświatowa - 9,6%).

Najbardziej dynamiczna część dochodów województw - dotacje celowe - zapewniały od 38,7% w dochodów województwa zachodniopomorskiego do 62,0% dochodów województwa śląskiego. Przeciętnie największe znaczenie dla budżetów województw miały dotacje na zadania własne (23,6% dochodów). Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zapewniały 21,0% dochodów. W zestawieniu z innymi stopniami samorządu,

w budżetach województw wyróżniał się wysoki udział dochodów uzyskiwanych w formie dotacji na zadania własne o charakterze inwestycyjnym 12,8%. Wielkość tych dotacji uzależniona była od podpisanych kontraktów wojewódzkich, w tym od ilości przejętych inwestycji centralnych. Dotacje na zadania inwestycyjne z zakresu administracji rządowej (7,4% dochodów budżetowych województw) służyły sfinansowaniu inwestycji związanych z usuwaniem powodzi oraz z budową i utrzymaniem urzędzeń podstawowych melioracji wodnych. **Wydatki** budżetowe zrealizowane przez województwa w 2003 r. wyniosły 4 712 741 tys. zł i były o 8,6% wyższe od osiągniętych w 2002 r. Wydatki o charakterze majątkowym wzrosły o 24,5%, w granicach od 9,9% w województwie małopolskim do 16,6% w lubelskim. W budżetach samorządowych województw charakterystyczny jest wysoki 33,3% udział wydatków inwestycyjnych, w głównej mierze finansowanych z dotacji celowych (łącznie dotacje inwestycyjne w 2003 r. zapewniały 20,2% dochodów). Udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków województw wahał się od 13,1% w zachodniopomorskim do 50,9% w śląskim.

Wydatki bieżące stanowiły 66,7% wydatków i wzrosły w stosunku do 2002 r. o 2,0%. W strukturze wydatków największy - 43,0% udział miały przekazywane dotacje oraz pozostałe wydatki bieżące (29,8% ogółu wydatków). Dotacje przekazywane były jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych, jak i spoza niego, wykonujących m. in. zadania z zakresu przewozów pasażerskich, upowszechniania kultury, służby zdrowia i pomocy społecznej. Wydatki na wynagrodzenia stanowiły zaledwie 17,7% wydatków województw, a wydatki związane z obsługą długu 0,4%.

W działowej strukturze wydatków województw dominują (37,1%) wydatki na transport i łączność (budowa, modernizacja i utrzymanie dróg, organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zakup pojazdów szynowych, dopłaty do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich). Na inwestycje przeznaczono 42,3% wydatków poniesionych w tym dziale. Wydatki na kulturę stanowiły średnio 14,1% wydatków, na rolnictwo i łowiectwo - 12,5% (budowa i utrzymanie urzędzeń melioracji podstawowych, regulacja cieków wodnych, remonty zbiorników i stacji pomp, budowa i modernizacja wałów przeciwpowodziowych, w tym 25,0% wydatki o charakterze inwestycyjnym).

W roku 2003, podobnie jak w poprzednich latach wydatki województw wyższe były od uzyskanych dochodów. Deficyt wyniósł 163 284 tys. zł i był 20,3% wyższy od deficytu w 2002 r. Przychody, stanowiące źródło sfinansowania deficytu w 82,6% składały się z zaciągniętych kredytów i pożyczek, w 10,2% - z wolnych środków i z 6,4% - z nadwyżek z lat ubiegłych, przy zupełnym braku środków uzyskanych z emisji papierów wartościowych. W rozchodach województw charakterystyczny jest wysoki - 26,5% udział udzielanych pożyczek i brak lokat bankowych.

Zobowiązania województw wyniosły 642 518 tys. zł, co w relacji do dochodów stanowiło 14,1% (10,3% w 2002 r.). Wskaźnik zadłużenia wahał się od 4,3% w województwie zachodniopomorskim do 36,5% w łódzkim. Wliczane do długu publicznego zobowiązania województw w 77,6% składały się z niezapłaconych kredytów i pożyczek, w 19,4% - z wyemitowanych papierów wartościowych, a 3,0% stanowiły wymagalne zobowiązania.

Wskaźniki zadłużenia, jakie ukształtowały się w 2003 r. w poszczególnych województwach nie osiągają niepokojąco wysokiego poziomu. Jeśli jednak do zobowiązań dodane zostaną zobowiązania nadzorowanych przez województwa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ustalony w ten sposób przeciętny wskaźnik

zadłużenia podniesie się z 14,1% do 56,2%, co stwarza sytuację znacznie bardziej groźną od sytuacji powiatów.

3. Wykonanie budżetów przez związki międzygminne i związek powiatów

Pierwszy związek międzygminny zarejestrowany został w październiku 1990 r. Od tego czasu powstało 258 związków, a wyrejestrowano 29 związków. W końcu 2003 r., w rejestrze, prowadzonym przez Ministra do Spraw Administracji Publicznej figurowało 229 związków. Spośród ww. ilości 164 (zrzeszające 1 387 gmin) prowadziły działalność statutową i składały sprawozdania ze swej działalności. Związki międzykomunalne coraz częściej powoływane są do realizacji zadań niejednorodnych.

Dochody związków międzygminnych zależą od charakteru zadań, dla realizacji których zostały powołane. W związkach utworzonych dla świadczenia usług komunalnych stanowią je wpływy ze sprzedaży usług. Natomiast związki powołane dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych uzyskują dochody w formie wpłat z budżetów gmin.

Dochody zrealizowane w 2003 r. były o 2,2% niższe niż w 2002 r. - o 7,4% obniżyły się wpływy ze sprzedaży usług, a o 6,6% wzrosły wpłaty gmin. Podobnie jak w latach ubiegłych, najwyższe dochody osiągały związki międzygminne województwa śląskiego (w województwie funkcjonowało 11 związków, a ich dochody stanowiły 71,4% ogólnej kwoty dochodów związków).

Wydatki zrealizowane przez związki obniżyły się o 3,1% i osiągnęły poziom 617 860 tys. zł, z których 85,3% stanowiły wydatki bieżące (z czego 91,4% przeznaczono na pokrycie kosztów podstawowej działalności, 7,3% - na wynagrodzenia i pochodne, a 1% stanowiły udzielone dotacje). Wydatki majątkowe stanowiły 14,7% ogólnej kwoty ich wydatków i przeznaczone były na realizację inwestycji związanych z zaopatrzeniem w wodę, w energię elektryczną i gaz oraz związanych z transportem, ochroną środowiska i gospodarką komunalną. Najwyższy udział wydatków majątkowych odnotowano w związkach utworzonych przez gminy województw kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego (90,0% - 94,7%) ich wydatków. W województwie śląskim, w którym dominują związki świadczące usługi w zakresie transportu lokalnego, na inwestycje przeznaczono jedyne 0,4% ogółu wydatków.

Dochody związków międzygminnych w 2003 r. były o 4 506 tys. zł wyższe od wydatków. Nadwyżką w kwocie 16 323 zł zamknęło 2003 r. 59,8% związków, deficyt 38,4% związków wyniósł 11 817 tys. zł (188 tys. zł w przeliczeniu na jeden „deficytowy” związek), a w 3 związkach zrealizowano budżety zrównoważone.

Zobowiązania związków w kwocie 72 767 tys. zł utrzymały się na poziomie z 2002 r. i w 92,4% składały się z zaciągniętych kredytów oraz pożyczek, a w 7,6% z zobowiązań wymagalnych. Stosunek zobowiązań do zrealizowanych dochodów w 17 związkach przekroczył poziom 60%. Sytuacja taka wystąpiła w związkach realizujących zadania inwestycyjne finansowane z kredytów. Zabezpieczeniem ich spłaty są zarówno przyszłe dochody uzyskiwane w oparciu o zrealizowane inwestycje, jak i wpłaty gmin członkowskich.

Podobnie jak w przypadku gmin, ustawodawca dopuścił tworzenie związków powiatów. Na terenie kraju powstał tylko jeden taki związek - Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego w Kołobrzegu, skupiający 17 powiatów. Jego zadaniem jest uruchomienie systemu informatycznego ewidencji gruntów i budynków oraz założenie

komputerowych baz danych w związku z planowanym wprowadzeniem podatku katastralnego. Związek ten w 2003 r. zrealizował dochody w wysokości 57 tys. zł, z czego rozdysponowano 27 tys. zł (46,2% kwoty zaplanowanej).

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

4.1. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego

W 2003 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły **1 392 kontrole**, w trakcie których poddano analizie procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, zaciąganiem zobowiązań, zarządzaniem środkami publicznymi, kwestie związane z gospodarowaniem majątkiem oraz przestrzeganiem zasad i procedur udzielania zamówień publicznych.

W wyniku kontroli ujawniono łącznie **19 698 nieprawidłowości** z zakresu komunalnej gospodarki finansowej. Najwięcej, bo 19,6% uchybień dotyczyło spraw związanych z prowadzeniem ewidencji księgowej oraz ze sprawozdawczością budżetową, 18,4% - nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów i przychodów, 15,4% - nieprawidłowości w zakresie wydatków i rozchodów, 10,4% - nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych a 7,6% uchybień w gospodarowaniu mieniem komunalnym. W ujęciu podmiotowym, przeciętnie najwięcej (18) nieprawidłowości stwierdzano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, a najmniej (11) w powiatach ziemskich.

Ze względu na wagę problematyki oraz przejawy patologii, szerzej omówione zostały wyniki kontroli zagadnień związanych z realizacją dochodów budżetowych. Kontrole dotyczyły prawidłowości działania gmin w zakresie wymiaru podatków, udzielania ulg w zapłacie podatków, działań związanych z windykacją zaległości podatkowych, ewidencji podatkowej i sprawozdawczości w tym zakresie oraz poboru opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, z tytułu zajęcia pasa drogowego i gospodarowania mieniem komunalnym.

W wyniku kontroli realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat samorządowych stwierdzono przypadki braku weryfikacji deklaracji podatkowych i wykazów nieruchomości. W efekcie prowadziło to do zaniżenia dochodów gmin na kwotę 774 616 zł (272 przypadki). W 321 gminach ujawniono uchybienia dotyczące czynności windykacyjnych, przede wszystkim z uwagi na opóźnienia w ich podejmowaniu. Brak należnych działań w zakresie windykacji dotyczył kwoty dochodów w wysokości 21 291 774 zł. Stwierdzono przypadki naruszania zasad udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom poprzez odroczenie lub rozłożenie na raty podatku bądź zaległości podatkowej oraz umorzenie zaległości podatkowych bądź odsetek za zwłokę. W 134 gminach nie przestrzegano zasady powszechności opodatkowania. Polegało to na zaniechaniu porównywania danych o wymiarze podatków (od nieruchomości, rolnego oraz leśnego) z takimi urządzeniami jak: rejestry geodezyjne gruntów i budynków, rejestry sądowe o podmiotach prowadzących działalność gospodarczą, rejestry prowadzone przez gminy, sprawozdawczość o ruchu budowlanym, czy ewidencja komunikacyjna. Konsekwencją był brak pełnej informacji o liczbie podmiotów podlegających opodatkowaniu. Istotną część naruszeń dotyczyła braku prowadzenia przez organy podatkowe gmin postępowań wyjaśniających przed wydaniem decyzji przyznających

ulgi, umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę. Wyniki kontroli gospodarowania mieniem jst wskazują na częste naruszanie zasady jawności obrotu mieniem.

Nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli ujęte zostały we wnioskach, w wystąpieniach pokontrolnych, od których właściwym organom kontrolowanych jednostek przysługuje prawo złożenia zastrzeżeń do kolegium izby. W 2003 r. zgłoszono 137 zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, z czego 97 zostało oddalonych przez kolegia, a 40 uwzględniono w części lub w całości.

W związku z ustaleniami kontroli izby przekazały 333 zawiadomienia, informacje i sygnalizacje organom administracji rządowej, Policji, prokuraturze, organom kontroli państwowej, posłom i senatorom. W tej liczbie znalazły się 123 powiadomienia skierowane do organów prokuratury i Policji w sytuacjach dających podstawę do przyjęcia prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa.

4.2. Kontrola wykorzystania dotacji celowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych

Regionalne izby obrachunkowe w 2003 r. przeprowadziły kontrolę koordynowaną dotyczącą **prawidłowości wykorzystania dotacji otrzymanych przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych** z budżetów jst. Kontrole obejmowały nie tylko sposób wydatkowania środków, lecz także rzetelność wniosków złożonych przez podmiot niepubliczny w celu pozyskania dotacji.

W czasie przeprowadzania kontroli nie obowiązywała jeszcze ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁴. Dotacje były udzielane m. in. w oparciu o zapis art. 118 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te nakładały na organ stanowiący obowiązek określenia w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania i sposób kontroli wykonania zleconego zadania przypisanego do realizacji jednostce samorządu danego szczebla, przy zapewnieniu jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Zlecenie zadań podmiotom niedziałającym w celu osiągnięcia zysku winno następować w trybie wyboru najkorzystniejszych ofert. W odniesieniu do sfery pomocy społecznej nie stawiano wobec zleceniobiorców wymogu prowadzenia działalności *non profit*. W 2003 r. przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzoru ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej¹⁵ zawierały ujednolicone, szczegółowe regulacje (w miejsce określanych dotąd uchwałą organu stanowiącego - indywidualnie dla każdej jst).

Celem kontroli, obejmującej wykorzystanie 151 dotacji udzielonych z budżetów 82 jst różnego szczebla, było ustalenie czy podmioty niepubliczne składały rzetelne wnioski o udzielenie dotacji, przeznaczały je na cele wskazane we wniosku i zawartej umowie, prowadziły w sposób należyty dokumentację wydatkowania środków, a zwłaszcza, czy stosowały procedurę określoną przepisami ustawy o zamówieniach publicznych i czy rzetelnie rozliczały się z wykorzystanej dotacji.

Kontrole przeprowadzono w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych m. in. na realizację zadań ze sfery kultury fizycznej i turystyki (65,6% kontroli), zadań z zakresu

¹⁴ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 873).

¹⁵ Rozporządzenie z 30 czerwca 2000 r. (Dz. U. Nr 55, poz. 662).

ochrony zdrowia (17,2%) oraz pomocy społecznej (10,6%). Dominującą kategorią dotowanych podmiotów były stowarzyszenia (90,3% skontrolowanych podmiotów).

Wyniki kontroli wskazały na występowanie dużej liczby nieprawidłowości, w szczególności we wnioskach o udzielenie dotacji. W 64,2% złożonych wniosków odnotowano uchybienia polegające na: braku szczegółowego opisu celu, wysokości oczekiwanej kwoty dotacji, kalkulacji kosztów realizacji zadania i wskazania źródeł finansowania realizacji celu, co w dużej mierze wynikało z braku lub małej precyzji wymagań stawianym wnioskom w uchwałach organów stanowiących. Ponadto, ustalono, że 6 podmiotów ubiegających się o dotacje zamieściło we wnioskach nierzetelne dane o posiadanych zasobach kadrowych, rzeczowych oraz środkach finansowych.

Liczne nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania postanowień zawartych w umowach, których sformułowania mają kluczowe znaczenie dla możliwości prowadzenia przez organ dotujący efektywnej kontroli wykorzystania dotacji. Treść umów formułowano niezgodnie z zasadami określonymi w uchwałach - nie wskazano, wbrew woli organu stanowiącego, sposobu kontroli zlecanego zadania (19,6% zawartych umów) oraz sposobu rozliczania dotacji (15,6%).

Ustalenia te wskazują na znaczący wpływ właściwie przeprowadzonego postępowania o udzielenie dotacji na możliwość zweryfikowania prawidłowości wykorzystania dotacji. Brak w uchwałach organów stanowiących jasno określonych wymogów co do szczegółowego kalkulowania kosztów realizowanego celu i innych istotnych elementów, które winny być zawarte we wnioskach, skutkuje pomijaniem tych kwestii w umowach. Prowadzi to w efekcie do znacznego osłabienia celowego charakteru dotacji na rzecz finansowania podmiotowego. Poprawę w tym zakresie zapewni wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, której przepisy precyzują treść ofert, jakie winien składać ubiegający się o dotacje podmiot oraz obowiązki podmiotu dotującego związane z kontrolą i oceną realizacji zadania.

Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych w większości wykorzystywały przyznane im dotacje zgodnie z postanowieniami umów z jst. W 10% dotowanych podmiotów wystąpiły nieprawidłowości w tym zakresie, podobnie kształtowały się wyniki kontroli prawidłowości sporządzanych rozliczeń i dokumentowania wykorzystanych środków, mimo braku kontroli ze strony organów jednostek dotujących.

Niepokojącym zjawiskiem była niekompetencja podmiotów niepublicznych w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Wysokość otrzymywanych przez podmioty środków oraz charakter dokonywanych wydatków powodował, że w nielicznych przypadkach powstawał obowiązek stosowania procedur określonych ustawą o zamówieniach publicznych. W wyniku kontroli stwierdzono, że procedury te nie były stosowane prawidłowo. Wystąpiły też przypadki całkowitego ich pominięcia.

Jednostki samorządu terytorialnego nie wykonywały należytej kontroli prawidłowości wykorzystania udzielanych dotacji. Mimo częstego braku możliwości weryfikacji działań podmiotu dotowanego, spowodowanego nieokreśleniem przez jst wymagań co do dokumentowania i rozliczenia dotacji lub zbyt ogólnym wskazaniem celu dotacji, przeprowadzone kontrole stwierdziły wiele działań w sposób oczywisty naruszających postanowienia umów. Jednostki samorządu terytorialnego z zasady przyjmowały zaś wszystkie rozliczenia jako prawidłowe. Dowodzi to, że dotujący traktowali udzielane dotacje jako środki przekazywane podmiotowi (np. dotowanie klubu sportowego), mimo zapisów

w umowie podkreślających celowość dotacji. Praktyka taka może wpływać na ugruntowanie niewłaściwych postaw podmiotów korzystających z dotacji budżetowych, trudno bowiem zakładać, że brak kontroli ze strony jst będzie miał wpływ na oszczędne i celowe gospodarowanie środkami z uzyskanych dotacji.

4.3. Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Koordynowane kontrole przeprowadzone przez wszystkie izby w 2003 r. objęły również problem **funkcjonowania w jst wewnętrznej kontroli finansowej**. Obowiązki w tym zakresie ustawodawca precyzuje w art. 35a ustawy o finansach publicznych. W myśl tego przepisu kontrola finansowa obejmuje procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem, czyli: przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych, pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych, udzielania zamówień publicznych, prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur kontroli opartych na standardach określonych przez Ministerstwo Finansów. Realizacja procedur kontroli ustanowionych w podległych i nadzorowanych jednostkach sektora finansów publicznych podlega kontroli organu stanowiącego jst (zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kontrola winna w każdym roku objąć 5% wydatków jednostki).

W 123 jednostkach poddano kontroli przestrzeganie wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2002 r. regulacji dotyczących: ustalenia wewnętrznych procedur kontroli, dokonywania wstępnej oceny celowości zaciąganych zobowiązań finansowych i dokonywanych wydatków oraz przestrzegania wewnętrznych procedur kontroli przy dokonywaniu wydatków bieżących.

Ustalenia kontroli wskazywały na pewne niedociągnięcia dotyczące opracowania regulacji wewnętrznych w postaci regulaminu organizacyjnego, przyjętych zasad rachunkowości oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Ze względu na wielką różnorodność wydatków objętych planem finansowym urzędów jst, sprawdzaniem procedur kontroli objęto: wydatki z tytułu diet radnych (brak procedur kontroli tych wydatków stwierdzono w 29,3% zbadanych urzędów), wydatki bieżące z tytułu zakupu dostaw, robót i usług (brak pisemnych procedur w 14,6% urzędów) oraz wydatki z tytułu podróży służbowych (brak procedur w 16,3% urzędów).

W objętych kontrolą urzędach, w których ustalono stosowne procedury stwierdzono liczne przypadki nieprzestrzegania wprowadzonych zasad. W przypadku wydatków z tytułu diet radnych ustalonych procedur nie stosowano w 3 urzędach, w zakresie wydatków na zakup dostaw, usług i robót - w 15 urzędach, a w zakresie wydatków na podróże służbowe - w 13 urzędach. Prowadziło to do nieterminowego regulowania zobowiązań oraz do wypłacania kwot w niewłaściwej wysokości.

Nieprawidłowości w zakresie tworzenia procedur, stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli, świadczą o nieprzywiązywaniu przez kierowników urzędów jst należytej wagi do właściwego funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej. Skutkiem tego są liczne nieprawidłowości w gospodarce finansowej i gospodarowaniu majątkiem.

W urzędach jst przeprowadzana była wstępna ocena celowości zaciąganych zobowiązań i dokonywanych wydatków lecz w 20% z nich nadano stosowanym zasadom moc przepisu wewnętrznego. Organy wykonawcze jst nie w pełni realizują obowiązek kontroli 5% wydatków jednostek organizacyjnych rocznie. Tylko 10% jst corocznie przeprowadzało kontrole przestrzegania procedur wewnętrznej kontroli finansowej we wszystkich podległych jednostkach, natomiast w 40% jst kontrole takie w ogóle nie były prowadzone. Wątpliwość budzi wykonalność obowiązku przeprowadzania corocznej kontroli 5,0% wydatków we wszystkich podległych jednostkach, zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego mających kilkadziesiąt lub więcej jednostek organizacyjnych.