

Data publikacji: 22-07-2011



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 11 lipca 2011 r.

Druk nr 1299

**PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY REGIONALNYCH
IZB OBRACHUNKOWYCH**
Ryszard Paweł Krawczyk

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

W załączeniu przekazuję Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku.

Z poważaniem

(-) Ryszard P. Krawczyk

*KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH*

***SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2010 ROKU***

Warszawa 2011

www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku”

Przewodniczący Zespołu

Tadeusz Dobek – prezes RIO w Bydgoszczy - Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych KR RIO

Członkowie Zespołu

1. Barczyński Maciej – naczelnik WIAS	- RIO w Bydgoszczy
2. Batkiewicz Magdalena – starszy inspektor kontroli	- RIO w Krakowie
3. Ciszewska Agnieszka – z-ca naczelnika WKGF	- RIO w Lublinie
4. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Gdańsku
5. Czajkowska Hanna – naczelnik WIAS	- RIO w Warszawie
6. Czołpińska Ewa – naczelnik WIAS	- RIO w Białymstoku
7. Dobosz Wioletta – starszy specjalista WIAS	- RIO w Bydgoszczy
8. Duczmal Katarzyna – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Zielonej Górze
9. Frąckowiak Joanna – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Poznaniu
10. Futyma-Suska Beata – kierownik Biura Izby	- RIO w Gdańsku
11. Giryłuk Renata – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Lublinie
12. Głębski Adam – główny inspektor kontroli	- RIO w Łodzi
13. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Katowicach
14. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Krakowie
15. Jerzmańska Elżbieta – naczelnik WIAS	- RIO we Wrocławiu
16. Kaźmierczyk Dariusz – główny inspektor kontroli	- RIO w Krakowie
17. Korkus Katarzyna – naczelnik WIAS	- RIO w Szczecinie
18. Koszela Ewa – naczelnik WKGF	- RIO w Katowicach
19. Krzanicka Małgorzata – naczelnik WIAS	- RIO w Rzeszowie
20. Kumor Maria – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Kielcach
21. Kuśnierz Lucyna – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Rzeszowie
22. Magierowska Agnieszka – starszy specjalista WIAS	- RIO w Bydgoszczy
23. Majdrowicz-Dmitrzak Magdalena – naczelnik WIAS	- RIO w Poznaniu
24. Malinowska Iwona – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Bydgoszczy
25. Melerowicz Dariusz – naczelnik WKGF	- RIO w Krakowie
26. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS	- RIO w Łodzi
27. Miernik Maria – naczelnik WIAS	- RIO w Kielcach
28. Natoniowska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS	- RIO w Lublinie
29. Okońska Ewa – naczelnik WIAS	- RIO w Zielonej Górze
30. Orłowski Janusz – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Olsztynie
31. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Katowicach
32. Podleśna-Porczak Marta – z-ca naczelnika WKGF	- RIO w Lublinie
33. Prusowski Radosław – starszy inspektor kontroli	- RIO w Katowicach
34. Renczyński Dariusz – naczelnik WKGF	- RIO w Białymstoku
35. Salak Elżbieta – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Warszawie
36. Serafin Marta – referent	- RIO w Bydgoszczy
37. Sikora Jarosław – starszy informatyk	- RIO w Bydgoszczy
38. Smagała Alina – z-ca prezesa RIO w Lublinie	- Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO
39. Sobol Janusz – naczelnik WIAS	- RIO w Olsztynie
40. Srocki Stanisław – prezes RIO w Białymstoku	- Przewodniczący Komisji Koordynacji Kontroli KR RIO
41. Szymańska Agnieszka – naczelnik WKGF	- RIO w Lublinie
42. Urbańska Joanna – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Białymstoku
43. Wolny Agnieszka – starszy informatyk	- RIO w Bydgoszczy
44. Wołczak Barbara – starszy specjalista WIAS	- RIO w Opolu
45. Zakrzewska Izabela – z-ca naczelnika WIAS	- RIO w Szczecinie
46. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS	- RIO w Gdańsku
47. Zembaczyńska Alicja – naczelnik WIAS	- RIO w Opolu

Projekt medalu XV-lecia RIO opracował artysta rzeźbiarz Kazimierz Stasz

Druk: Drukarnia „Polraster”
ul. Orawska 19, 85-353 Bydgoszcz

ISSN 1732-0879

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 5/2011 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2011 r.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodności z prawem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także dysponowania przez nie środkami publicznymi. Efekt pracy izb w 2010 r. to m.in.:

- **150 905** zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- **9** budżetów ustalonych dla **6** gmin i **3** związków międzygminnych,
- **23 097** wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach,
- **1 303** skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty, w tym **787** w ramach kontroli kompleksowych,
- **123 926** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- **388** rozpatrzonych pism i skarg, w tym **99** dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- **2** raporty o stanie gospodarki finansowej gminy,
- **347** szkoleń, w których uczestniczyło **24 857** pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Aktywność KR RIO i Izb na forum międzynarodowym zaznaczona była udziałem przedstawicieli w VII Kongresie EURORAI – Meeting the Challenge – Sprostac wyzwanii. Wyzwaniem tym dla instytucji audytu środków publicznych są zmiany w zarządzaniu w dobie kryzysu ekonomicznego. Kontynuowana była w różnych formach współpraca z trybunałami obrachunkowymi Niemiec. Na forum krajowym Izby zorganizowały II ogólnopolską konferencję w sprawach samorządowych – Dobrowolne zadania własne gmin. Czy art. 6 ustawy o samorządzie gminnym można „odmrozić”.

Część pierwsza Sprawozdania zawiera wnioski de lege ferenda z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2010 r. to:

- **162 796 584 tys. zł** – dochody ogółem, które w **7,8%** pozyskano z UE (tj. **12 718 314 tys. zł**),
- **177 766 154 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **43 281 682 tys. zł**, z czego **25,5%**, tj. **11 032 382 tys. zł** ze środków pozyskanych z UE,
- **14 969 569 tys. zł** – wynik budżetów – deficyt,
- **55 093 872 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **33,8%**,
- **30 279 477 tys. zł** – należności ogółem.

Rok 2010, którego dotyczy Sprawozdanie to pierwszy rok funkcjonowania „nowej” ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wprowadza ona istotne zmiany zarówno w zakresie finansów samorządu terytorialnego, jak i zadań oraz kompetencji regionalnych izb obrachunkowych. Dotyczą one m.in. zmian w zakresie form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, obowiązku opracowywania wieloletniej prognozy finansowej, rozszerzenia i uszczegółowienia perspektywy planowania finansowego, wyznaczania nowej zindywidualizowanej dla danej jednostki samorządu terytorialnego granicy zadłużenia, a kierownika każdej jednostki sektora finansów publicznych zobowiązują do wdrożenia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Wynikiem powyższych zmian jest znaczne rozszerzenie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie nadzoru, wydawanych opinii i czynności kontrolnych.

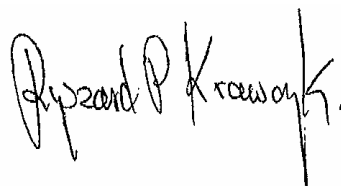
W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także udostępnione przez Ministerstwo Finansów dane w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009 i 2010 (baza na dzień 8 kwietnia br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2010 r.

Dane w Sprawozdaniu prezentowane są za rok sprawozdawczy i rok poprzedni, a dane w punkcie 2 części II Sprawozdania w perspektywie wykonania budżetów w latach 2004 - 2010. Zgodnie z „nową” ustawą o finansach publicznych od 2010 r. zmieniły się kryteria wyodrębnienia pozycji planistycznych w ramach wydatków budżetowych jst. Dla uzyskania porównywalności danych dokonano przeliczenia danych wg nowych kryteriów również za rok 2009.

Wszystkie zestawienia, tabele i inne dane statystyczne zawarte w Sprawozdaniu są opracowaniem własnym, sporządzonym na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne Izby. Tabele i graficzna prezentacja danych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane na podstawie sprawozdań budżetowych tych jednostek. Różne źródła danych, daty ich aktualizacji oraz przyjęty stopień szczegółowości, mogą być przyczyną niewielkich rozbieżności w stosunku do danych prezentowanych w innych opracowaniach, jak również w ramach niniejszego opracowania.

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które w 2010 r. prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 414 gmin, miasto stołeczne Warszawę i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 165 związków międzygminnych i jeden związek powiatów. Ogółem w 2010 r. funkcjonowało 2 975 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Sprawozdanie za 2010 r. zawiera bogaty materiał statystyczny. Zaprezentowano 48 tabel; 8 po części pierwszej i 40 w części drugiej oraz liczne zestawienia i wykresy graficzne. Po raz kolejny Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach – niniejszego opracowania oraz w wersji elektronicznej na stronie internetowej KR RIO www.rio.gov.pl.



dr Ryszard Paweł Krawczyk
Przewodniczący KR RIO

Spis treści

I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2010 roku

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych	12
1.1. Zadania izb	12
1.2. Organizacja i zasady działania izb	14
1.3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	16
1.4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających	17
1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	19
1.5.1. Dochody	19
1.5.2. Wydatki	20
1.5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym	24
1.6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje	25
1.6.1. Zatrudnienie i płace	25
1.6.2. Kwalifikacje	27
1.7. Projekty izb w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki	29
2. Działalność nadzorcza	31
2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	31
2.2. Wyniki działalności nadzorczej	31
2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	38
2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	38
3. Działalność opiniodawcza	43
3.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej	43
3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii	45
3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby	51
4. Działalność kontrolna	52
4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	52
4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	55
4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli	56
4.1.3. Skutki finansowe kontroli	70
4.1.4. Działania pokontrolne	73
4.2. Realizacja zamówień publicznych w latach 2009 i 2010 przez jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne	74
4.2.1. Podstawowe dane o kontroli	74

4.2.2.	Skutki finansowe i ważniejsze wyniki kontroli.....	75
4.2.3.	Podsumowanie	79
4.3.	Analiza osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego średnich wynagrodzeń nauczycieli	79
4.3.1.	Charakterystyka stanu prawnego	79
4.3.2.	Ustalenia kontroli	81
4.3.3.	Podsumowanie	84
4.4.	Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	85
4.5.	Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych	89
5.	Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika ..	90
6.	Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe	91
7.	Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego ..	94
8.	Działalność informacyjna i szkoleniowa	96
8.1.	Działalność szkoleniowa	97
8.2.	Działalność informacyjna	99
8.2.1.	Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	99
8.2.2.	Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	103
9.	Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych	105
9.1.	Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami	105
9.2.	Rozwój infrastruktury informatycznej	108
10.	Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych	110
Tabela 1.	Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2010 r.	119
Tabela 2.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2010 r.	120
Tabela 3.	Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2010 r.	120
Tabela 4.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2010 r.	120
Tabela 5.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2010 r.	121

Tabela 6.	Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2010 r.	122
Tabela 7.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2010 r.	123
Tabela 8.	Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2010 r.	124

II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany	128
1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	128
1.2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian	130
1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych	131
1.4. Poprawność dokonywanych zmian	133
1.5. Podsumowanie	133
2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego	135
2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego	135
2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego	138
2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	140
2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego	149
2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie	157
2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	165
2.7. Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego	170
2.8. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	173
2.9. Podsumowanie	177
Rysunek 2.1. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	183
Rysunek 2.2. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	184
Rysunek 2.3. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	185
Tabela 2.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008 – 2010	186
Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2010 r.	186
Tabela 2.3. Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2010 r.	188
Tabela 2.4. Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2009 i 2010	188

Tabela 2.5.	Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	189
Tabela 2.6.	Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	189
Tabela 2.7.	Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2010 r.	190
Tabela 2.8.	Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2010 r.	190
Tabela 2.9.	Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2010 r.	191
Tabela 2.10.	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r.	193
3.	Wykonanie budżetów przez gminy	194
3.1.	Dochody	196
3.2.	Wydatki	208
3.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	214
3.4.	Podsumowanie	219
Rysunek 3.1.	Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	222
Tabela 3.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2010 r.	223
Tabela 3.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2010 r.	225
Tabela 3.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2009 i 2010	226
Tabela 3.4.	Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	227
Tabela 3.5.	Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	228
Tabela 3.6.	Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2010 r.	229
Tabela 3.7.	Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r.	230
4.	Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa	231
4.1.	Dochody	231
4.2.	Wydatki	233
4.3.	Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności	234
4.4.	Podsumowanie	235
5.	Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu	236
5.1.	Dochody	236
5.2.	Wydatki	242
5.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	248
5.4.	Podsumowanie	251
Rysunek 5.1.	Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	255
Rysunek 5.2.	Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	256
Tabela 5.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2010 r.	257
Tabela 5.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2010 r.	258

Tabela 5.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010	260
Tabela 5.4.	Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	261
Tabela 5.5.	Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	263
Tabela 5.6.	Relacje dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków miast w kraju w 2010 r.	264
Tabela 5.7.	Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r.	266
6.	Wykonanie budżetów przez powiaty	268
6.1.	Dochody	268
6.2.	Wydatki	272
6.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	275
6.4.	Podsumowanie	278
Rysunek 6.1.	Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	280
Tabela 6.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2010 r.	281
Tabela 6.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów w 2010 r.	281
Tabela 6.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2009 i 2010	282
Tabela 6.4.	Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	282
Tabela 6.5.	Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	283
Tabela 6.6.	Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2010 r.	283
Tabela 6.7.	Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r.	284
7.	Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe	285
7.1.	Dochody	286
7.2.	Wydatki	292
7.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	297
7.4.	Podsumowanie	299
Rysunek 7.1.	Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.	302
Tabela 7.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2010 r.	303
Tabela 7.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2010 r.	303
Tabela 7.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2009 i 2010	304
Tabela 7.4.	Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	304
Tabela 7.5.	Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010	305
Tabela 7.6.	Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2010 r.	305
Tabela 7.7.	Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r.	306

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne	307
8.1. Związki międzygminne	307
8.1.1. Informacje ogólne	307
8.1.2. Dochody	308
8.1.3. Wydatki	310
8.1.4. Wynik finansowy oraz zobowiązania	312
8.1.5. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2010 r. ...	314
8.1.6. Podsumowanie	315
8.2. Związki powiatów	316
8.2.1. Informacje ogólne	316
8.2.2. Dochody, wydatki, wynik finansowy	316
8.2.3. Podsumowanie	316
Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2009 i 2010	317
Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2009 i 2010	318

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2010 ROKU

- ☐ *Ogólne informacje o regionalnych izbach obrachunkowych*
- ☐ *Działalność nadzorcza*
- ☐ *Działalność opiniodawcza*
- ☐ *Działalność kontrolna*
- ☐ *Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika*
- ☐ *Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe*
- ☐ *Sporządzenie raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*
- ☐ *Działalność informacyjna i szkoleniowa*
- ☐ *Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych*
- ☐ *Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych*

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

1.1. Zadania izb

Podstawą prawną działania izb, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (jst), jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych². Ustawa ta określa zadania, zasady działania i organizację izb. Reguluje proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników wykonujących czynności kontrolne oraz przysługujące im prawa, a także stanowi o uprawnieniach izb w zakresie nadzoru.

Kompetencje izb wynikają również z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ oraz ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego w Polsce⁴.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór oraz kontrolują gospodarkę finansową i zamówienia publiczne:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) związków międzygminnych,
- 3) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
- 4) związków powiatów,
- 5) stowarzyszeń powiatów,
- 6) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
- 7) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jst.

Zakres przedmiotowy działania izb wynikający z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obejmuje:

- działalność nadzorczą w zakresie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy,
- kontrolę gospodarki finansowej, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym,
- kontrolę kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej pod względem rachunkowym i formalnym,
- przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej *nuofp*.

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

- prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszły w życie zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁵. Na ich podstawie izby zobowiązane są do udzielania nadzorowanym podmiotom wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Ponadto, do katalogu nadzorowanych uchwał i zarządzeń dodane zostały uchwały i zarządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (wpcf) i jej zmian, a do katalogu wydawanych opinii dodano opinie o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych.

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należą również:

- rozpatrywanie, na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶, skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst,
- sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst oraz w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną – na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷,
- przyjmowanie i przekazywanie sprawozdań w zakresie pomocy publicznej – na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁸,
- przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst – na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁹,
- przyjmowanie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst oraz kontrola osiągnięcia w poszczególnych jst wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli – na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁰,
- udostępnianie i publikowanie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności

⁵ Art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.

⁹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 z późn. zm. Z dniem 31 lipca 2010 r. w życie weszło rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 128, poz. 861, które będzie obowiązywało przy sporządzaniu bilansów za rok 2010.

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.

regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą – na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹.

1.2. Organizacja i zasady działania izb

Strukturę organizacyjną izb, zasady ich funkcjonowania oraz terytorialny zasięg działania regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania¹².

W wyniku reformy administracyjnej, od 1999 r. funkcjonuje 16 izb. Zasięg działania każdej z izb obejmuje obszar jednego województwa.

Pracami każdej z izb kieruje **prezes izby** powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych, w drodze konkursu, przez kolegium izby. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od daty powołania. Zasady oraz szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu na prezesa izby określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej¹³. Prezes izby posiada ustawowo określone kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających. Po upływie kadencji prezesa izby albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją, pozostaje on etatowym członkiem kolegium.

Na wniosek prezesa izby Prezes Rady Ministrów powołuje spośród członków kolegium **zastępcę prezesa**, który kieruje działalnością izby w czasie nieobecności prezesa oraz wykonuje zadania i uprawnienia w zakresie przez niego określonym.

W każdej izbie działa określony ustawą organ – **kolegium izby**. Skład kolegium izby tworzą prezes izby jako przewodniczący kolegium oraz pozostali członkowie. Członkowie kolegium powoływani są przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów do zaopiniowania przez kolegium izby wyłania się w drodze konkursu ogłaszanego przez prezesa izby. Zasady oraz szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej¹⁴.

Określona w rozporządzeniu liczba członków kolegium uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania poszczególnych izb oraz od liczby nadzorowanych podmiotów. Połowę składu kolegium izby stanowią członkowie powołani spośród kandydatów zgłoszonych do kolegium przez organy stanowiące jst. Członkostwo w kolegium izby ma charakter etatowy lub pozaetatowy, przy czym kadencja pozaetatowego członka kolegium trwa 6 lat.

¹¹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹² Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

¹³ Dz. U. Nr 10, poz. 93.

¹⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

W zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych członkowie kolegium są niezawisli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetów jst w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie ustawowym oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst,
- rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające,
- przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy, w tym planu kontroli,
- rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- wybór kandydata na prezesa izby,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, członkowie kolegium tworzą 3-osobowe **składy orzekające**, do właściwości których należy wydawanie opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawą o finansach publicznych, a także **komisję do spraw rozpatrywania powiadomień** przez skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

W strukturze organizacyjnej każdej izby działają dwa wydziały merytoryczne: **wydział kontroli gospodarki finansowej** oraz **wydział informacji, analiz i szkoleń**, pracami których kierują naczelnicy, a także **biuro izby**, które zapewnia obsługę administracyjną i finansowo-księgową.

Regionalne izby obrachunkowe realizują zadania nadzorcze, kontrolne, szkoleniowe i informacyjne w siedzibach, które znajdują się w każdym z miast wojewódzkich oraz w **zespółach zamiejscowych** kierowanych przez członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Liczbę oraz siedziby zespołów zamiejscowych określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

Szczegółową strukturę organizacyjną izby określa regulamin organizacyjny, którego projekt opracowuje prezes izby, a uchwała kolegium izby.

Nadzór nad działalnością izb sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem. W razie powtarzającego się naruszania prawa przez izbę, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może rozwiązać kolegium izby i jednocześnie określić termin (nie dłuższy niż 3 miesiące) do powołania nowego składu kolegium. Rozwiązanie kolegium jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa izby.

Na podstawie przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych działa wspólna reprezentacja izb – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO), której powierzono określone ustawą zadania. W jej skład wchodzi prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb. Zgodnie z regulaminem, w ramach KR RIO funkcjonuje pięć stałych komisji: Komisja Legislacji i Orzecznictwa, Komisja Analiz

Budżetowych, Komisja Koordynacji Kontroli, Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji. Pracami Krajowej Rady kieruje przewodniczący wybrany spośród jej składu na dwuletnią kadencję.

1.3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Na podstawie sprawozdań, uchwał i zarządzeń jst, przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli oraz na podstawie badań ankietowych opracowywano analizy, zestawienia liczbowe oraz udostępniano zgromadzoną dokumentację m.in. organom państwa i innym instytucjom. Zadania te były wykonywane niezależnie od udzielania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niezależnie od działalności informacyjnej w trybie określonym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach współpracy opracowano lub udostępniono na potrzeby:

- Głównego Urzędu Statystycznego – sprawozdania finansowe za 2009 r., jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jst i ich związków;
- Izb Rolniczych – dane dotyczące planowanych wpływów z podatku rolnego i wydatków z tytułu wpłat na rzecz izb rolniczych gmin oraz kwot faktycznie uchwalonych na 2010 r.;
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – dokumentację kompleksowej kontroli gospodarki finansowej oraz wykonania zaleceń pokontrolnych w sprawie sprzedaży nieruchomości, umorzenia podatków i zakupu sprzętu dla szpitala; opracowanie na temat dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej i podatku od nieruchomości od przedsiębiorstw górniczych; informację w sprawie dopuszczalności tworzenia przez jst spółek prawa handlowego;
- Ministerstwa Edukacji Narodowej – sporządzenie zbiorczego sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jst w 2009 r.;
- Ministerstwa Finansów – wybrane dane dotyczące podstawowych wielkości budżetowych z projektów uchwał budżetowych i projektów uchwał w sprawie wpf jst na lata 2011 - 2015 oraz z uchwalonych budżetów i uchwał w sprawie wpf; dane z wykonania dochodów, wydatków i zobowiązań jst za 2009 r. oraz zestawienie o realizacji budżetów jst – wykonanie za 2009 r., w tym o stanie zadłużenia związków międzygminnych w wybranych województwach; opinię o sytuacji finansowej nadzorowanej gminy z uwzględnieniem możliwości regulowania zobowiązań; informację o zakresie ogólnopolskiego wdrożenia systemu SJO BeSTi@; uwagi do projektu „Metodyki opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej jst”; uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa i budżetów jst; stanowisko w sprawie rozłożenia na raty nienależnie uzyskanej kwoty subwencji; propozycje zmian klasyfikacji budżetowej; informacje o realizacji projektu w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie 5.2.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;
- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – informacje o nieprawidłowościach przy realizacji zadań inwestycyjnych ze środków regionalnych programów operacyjnych i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej; uwagi do projektów aktów wykonawczych; analizy danych z zasobów izb na bieżące potrzeby instytucji.

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – dane dotyczące liczby i rodzaju uchwał podjętych w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego; informacje dotyczące wskaźnika uchylonych rozstrzygnięć nadzorczych; szablony raportów systemu SJO BeSTi@; ankiety w sprawie „Przejrzystej strony BIP”; informację o zasadach prowadzenia kontroli w gminnych ośrodkach pomocy społecznej; stanowisko w sprawie uprawnień kontrolnych organów stanowiących jst w stosunku do komunalnych spółek prawa handlowego; stanowisko w sprawie dobrowolnych grupowych ubezpieczeń na życie pracowników samorządowych;
- Najwyższej Izby Kontroli – informacje o wykonaniu budżetów jst, wysokości dochodów z najmu i dzierżawy mienia oraz wysokości udzielonych ulg i pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie, wydatkach ponoszonych na utrzymanie dróg publicznych oraz zestawienie terminów przekazania sprawozdań budżetowych przez jst;
- Narodowego Banku Polskiego – dane o sytuacji finansowej jst (wykonanie za grudzień 2009 r. i rok 2009 oraz kwartalne za 2010 rok); dane z projektów budżetów na 2011 r., w tym wydatki na oświatę, ochronę zdrowia, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz pomoc społeczną;
- Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – analizę dochodów jst z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi za 2009 r. w ramach realizacji gminnych i wojewódzkich programów profilaktyki; informacje o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach w zakresie realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w niektórych jst;
- senatorów i posłów – analizę gospodarki finansowej jst wybranych województw za 2008 r.; wykaz przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej jst wybranych województw; informację o wydatkach na ochronę przeciwpożarową i kulturę fizyczną w latach 2008 i 2009; informację o zasadności wypłacania ekwiwalentu strażakom ochotniczych straży pożarnych zatrudnionym na podstawie umowy o pracę;
- urzędów wojewódzkich – informacje o: wykonanych w 2009 r. dochodach, wydatkach, poziomie zadłużenia oraz planowanych na 2011 r. wielkości budżetowych i wskaźników zadłużenia w wybranych województwach, a także dane dotyczące liczby i rodzaju uchwał w sprawie funduszu sołeckiego na 2011 r.;

Ponadto, na wnioski sądów, prokuratury, policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego udostępniano materiały i przygotowywano opracowania, dotyczące głównie wyników kontroli jst.

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

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵, zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach tych komisji, a także ponoszą, finansowane z budżetu

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

państwa, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu. Stosownie do postanowień § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela¹⁶ izby zapewniają odpowiednie warunki lokalowe umożliwiające wypełnianie przewidzianych w ustawie funkcji, w tym w szczególności pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie rozpraw z udziałem publiczności, tablicę informacyjną, wyposażenie w niezbędny sprzęt i materiały biurowe oraz zbiór aktów prawnych.

Zadania regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi komisji orzekającej określa § 32, a zadania w zakresie obsługi rzecznika dyscypliny finansów publicznych § 34 cytowanego rozporządzenia.

Regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzają kary w granicach określonych w ustawie. Jedną z kar wymienionych w katalogu jest kara pieniężna, którą wymierza się w wysokości od jednokrotności do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia (obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego). Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, karę pieniężną wymierza się w wysokości od jednokrotności do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania¹⁷. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W roku 2010, po uprawomocnieniu się orzeczenia, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **648** osób w łącznej kwocie **172 831,55 zł**.

Wobec 15 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **3 796,21 zł**. Tytuły wykonawcze (12) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **2 954,11 zł**. Wobec 6 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **1 261,32 zł**.

W 2010 r., po wezwaniu do zapłaty i w wyniku postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez przewodniczącego regionalnej komisji orzekającej we własnym zakresie, wobec 1 osoby, wyegzekwowano należności z tytułu kary pieniężnej w kwocie **11 239,67 zł**.

¹⁶ Dz. U. Nr 136, poz. 1143.

¹⁷ Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

¹⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.

1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

1.5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2010¹⁹, w kwocie 333 000 zł został wykonany w kwocie 703 904 zł, co stanowiło 211,4% planu. Tak wysokie wykonanie planu dochodów związane było z faktem, iż z dniem 1 lipca 2010 r. weszła w życie, na mocy art. 123 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, zmiana ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W jej efekcie dochody z tytułu prowadzonej odpłatnie działalności informacyjnej i szkoleniowej stały się dochodami budżetu państwa. Do dnia 30 czerwca 2010 r. dochody z działalności informacyjnej i szkoleniowej realizowanej przez regionalne izby obrachunkowe mogły być gromadzone na wydzielonych rachunkach dochodów własnych. Po tym terminie do likwidacji przedmiotowych rachunków stosowano zasady ogólne dotyczące zamknięcia rachunków dochodów własnych, utworzonych przez jednostki budżetowe²⁰. W konsekwencji powyższych zmian dochody regionalnych izb obrachunkowych z tytułu działalności szkoleniowej od 1 lipca 2010 r., stanowiące dochody budżetu państwa, klasyfikowane były na ogół jako wpływy z usług i wyniosły 297 500 zł. Ponadto, istotny wpływ na tak wysokie wykonanie dochodów miała wpłata nadwyżki ze zlikwidowanych rachunków dochodów własnych w łącznej kwocie 79 380 zł.

Wykonanie dochodów w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

– § 0570 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności”	–	15 448 zł,
– § 0690 „wpływy z różnych opłat”	–	183 708 zł,
– § 0750 „dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych ...”	–	84 359 zł,
– § 0830 „wpływy z usług”	–	297 500 zł,
– § 0870 „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”	–	8 165 zł,
– § 0920 „pozostałe odsetki”	–	12 989 zł,
– § 0970 „wpływy z różnych dochodów”	–	22 355 zł,
– § 2400 „wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych ...”	–	79 380 zł.

Likwidacja rachunków dochodów własnych miała znaczący wpływ na strukturę wykonanych dochodów. Dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej oraz wpłaty nadwyżki ze zlikwidowanych rachunków dochodów własnych stanowią 53,5% wykonanych dochodów ogółem. Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które stanowiły 26,1% ogółu dochodów (w 2009 r. – 53,3%). Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły m.in. kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kar za zwłokę, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych, wynagrodzeń dla płatników za terminowe naliczanie i odprowadzanie składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz wpływów za wynajem pomieszczeń. W 2010 r. uzyskano również dochody ze sprzedaży środków trwałych oraz z opłat związanych z udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej. Pobrane dochody były przekazywane

¹⁹ Dz. U. Nr 19, poz. 102.

²⁰ Art. 93 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2006 - 2010 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2006 - 2010

Wyszczególnienie	Lata				
	2006	2007	2008	2009	2010
Plan (w tys. zł)	417	345	303	331	333
Wykonanie (w tys. zł)	346	318	337	290	704
Wykonanie planu (w %)	83,0	92,1	111,3	87,3	211,4

1.5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2010, w kwocie 102 552 tys. zł, w wyniku zmiany ustawy budżetowej uległ zwiększeniu do kwoty 102 768 tys. zł i został wykonany w 99,9%, tj. w kwocie 102 635 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków wynikało głównie z uruchomienia rezerwy celowej budżetu państwa na współfinansowanie ze środków budżetu państwa projektów w ramach Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W związku z realizacją ww. projektów budżety izb zwiększono o 232 146 zł (wykonanie 192 648 zł).

W porównaniu do 2009 r. wydatki izb uległy zwiększeniu o 9 306 tys. zł (dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 110,0%, natomiast realnie, skorygowana o wskaźnik średniorocznej inflacji²¹ na poziomie 2,6% wyniosła 107,4%). Zwiększenie wydatków w stosunku do roku poprzedniego związane było wyłącznie z faktem, że w roku 2009 plan finansowy izb w wyniku zmiany ustawy budżetowej uległ zmniejszeniu o 10%²². W porównaniu do pierwotnego planu wydatków na rok 2009 wydatki w roku 2010 uległy zmniejszeniu o 354 tys. zł i pozostały na poziomie zbliżonym do roku 2008. Ponadto, w 2010 roku plan wydatków 15 izb został zmniejszony na podstawie decyzji MSWiA w związku z koniecznością spłaty zobowiązań wymagalnych, powstałych w roku poprzednim w jednej z izb.

Wydatki zostały wykonane w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Konieczność dokonania przeniesień wynikała z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu. Utrzymanie wydatków na poziomie zbliżonym do roku 2008 (przy jednoczesnych podwyżkach cen podstawowych towarów i usług oraz po uwzględnieniu wskaźnika inflacji) wiązało się z koniecznością dalszych ograniczeń w planie wydatków izb, znacząco utrudniając realizację ustawowych zadań, głównie w zakresie zadań kontrolnych. Ponadto, niski plan wydatków znacząco zmniejszył izmom możliwość dokonania niezbędnych zakupów wyposażenia i usług remontowych, zmuszając jednocześnie do rezygnacji z części wydatków inwestycyjnych. W roku 2010 w zakresie wydatków bieżących ponownie dokonano wielu ograniczeń – m.in. znacznie zmniejszono liczbę pracowników delegowanych

²¹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2010 r. (M. P. Nr 6, poz. 70).

²² Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

na szkolenia, do niezbędnego minimum ograniczono inne wyjazdy służbowe oraz wydatki ogólnoadministracyjne (zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej). Niezbędne przesunięcia i ograniczenia wydatków, pozwoliły uniknąć zobowiązań wymagalnych na koniec roku. Na dzień 31 grudnia 2010 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 6 384 tys. zł.

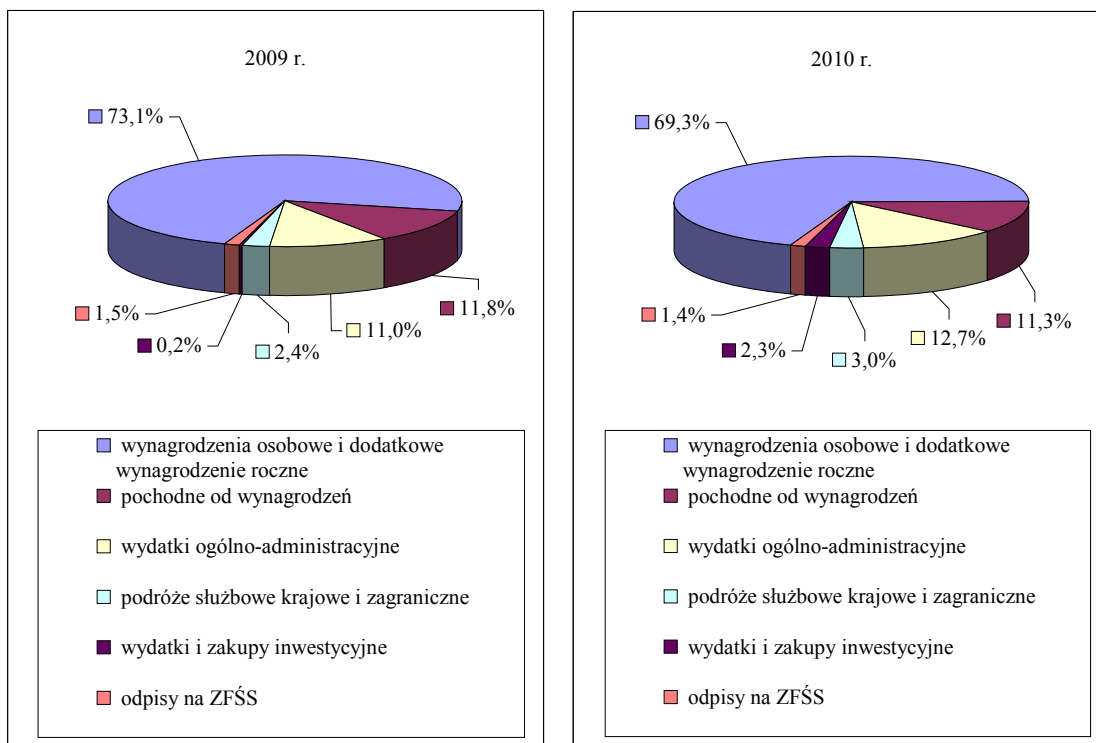
Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2008 - 2010 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2008 - 2010

Wyszczególnienie	2008 r.			2009 r.			2010 r.		
	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)
Wydatki ogółem, z tego:	101 925	101 106	100,0	93 421	93 329	100,0	102 768	102 635	100,0
- wynagrodzenia osobowe	63 517	63 514	62,8	63 524	63 520	68,1	66 263	66 262	64,5
- pochodne od wynagrodzeń	11 181	11 181	11,1	11 036	11 036	11,8	11 596	11 594	11,3
- dodatkowe wynagrodzenie roczne	4 192	4 192	4,2	4 682	4 682	5,0	4 896	4 896	4,8
- wydatki ogólnoadministracyjne	14 056	13 888	13,7	10 192	10 106	11,0	13 020	12 984	12,7
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 553	3 550	3,5	2 262	2 260	2,4	3 082	3 077	3,0
- wydatki i zakupy inwestycyjne	4 187	3 542	3,5	203	203	0,2	2 470	2 381	2,3
- odpisy na ZFŚS	1 239	1 239	1,2	1 375	1 375	1,5	1 441	1 441	1,4

Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków dominujący udział mają wydatki na wynagrodzenia. W 2010 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 69,3% ogółu wydatków (w 2008 r. – 67,0%, w 2009 r. – 73,1%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 11,3% (w 2008 r. – 11,1%, w 2009 r. – 11,8%). Struktura wydatków była zbliżona do struktury wydatków w roku 2008, zaś zmiany w stosunku do roku 2009 i niewielki wzrost udziału wydatków na wydatki i zakupy inwestycyjne, podróże służbowe i wydatki ogólnoadministracyjne związane były z faktem, że ubiegłoroczna korekta planu wydatków miała w głównej mierze wpływ na wydatki w tych grupach. Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 3,0% ogółu wydatków (w 2008 r. – 3,5%, w 2009 r. – 2,4%). Wydatki ogólnoadministracyjne związane głównie z obsługą działalności podstawowej, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszów za lokale użytkowe, zakupem energii, materiałów biurowych i pomocy naukowych, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia i kursy pracowników ukształtowały się na poziomie 12,7% (w 2008 r. – 13,7%, w 2009 r. – 11,0%) ogółu wydatków. Wydatki inwestycyjne w 2010 r. wyniosły 2 381 tys. zł i stanowiły zaledwie 2,3% ogółu wydatków (w 2008 r. wyniosły 3 542 tys. zł – 3,5%, w 2009 r. 203 tys. zł – 0,2%). Wydatki inwestycyjne w kwocie 2 381 tys. zł (w tym 15 tys. zł na współfinansowanie projektów w ramach POKL) dotyczyły zakupów sprzętu komputerowego i oprogramowania, kserokopiarek, modernizacji budynków, zakupu samochodów służbowych.

Struktura wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009 i 2010



W 2010 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 66 263 tys. zł został wykonany niemalże w 100,0%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 4 896 tys. zł. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. Strukturę wydatków na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2008 - 2010 prezentuje poniższe zestawienie.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2008 - 2010 (w zł)

Wyszczególnienie	wynagrodzenia osobowe ogółem (§ 4010)	z tego:			
		wynagrodzenia	nagrody	nagrody jubileuszowe	odprawy emerytalne
2008	63 514 413	57 315 381	4 336 985	1 055 886	806 161
struktura (%)	100,0	90,2	6,8	1,7	1,3
2009	63 519 948	59 139 878	2 700 644	1 126 901	552 525
struktura (%)	100,0	93,1	4,2	1,8	0,9
2010	66 262 274	60 644 892	3 983 222	1 011 950	622 210
struktura (%)	100,0	91,6	6,0	1,5	0,9

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w ostatnich czterech latach kształtuje się jak niżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2007 - 2010 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2007	92 877 001	536 431	0,6	3 402 430	3,7
2008	101 106 074	712 045	0,7	3 541 969	3,5
2009	93 328 744	64 715	0,1	202 651	0,2
2010	102 634 853	333 112	0,3	2 381 390	2,3

W 2010 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano ponad 333 tys. zł (w tym 68 tys. zł na współfinansowanie projektów w ramach POKL), co stanowiło zaledwie 0,3% ogółu wydatków (w 2008 r. wydatkowano 712 tys. zł, w 2009 r. 64 tys. zł). Środki wydatkowane na szkolenia pracowników w roku 2010 (po uwzględnieniu środków na współfinansowanie POKL) stanowią zaledwie 46,8% wydatków przeznaczonych na ten cel w roku 2008. Tak niski poziom środków na szkolenia pracowników związany był z ograniczeniem możliwości finansowych regionalnych izb obrachunkowych, które w swych planach finansowych zapewnić musiały przede wszystkim środki na wynagrodzenia pracowników, pochodne od wynagrodzeń, koszty delegacji służbowych inspektorów kontroli, obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów oraz koszty eksploatacji budynków, w tym zakup energii, gazu i wody.

Powyższe spowodowało istotne ograniczenie możliwości dokształcania i doskonalenia zawodowego pracowników izb. Zjawisko to uznać należy za szczególnie niepokojące, zwłaszcza z uwagi na sukcesywny wzrost liczby i zakresu powierzanych izbom zadań, licznych nowelizacji przepisów prawa oraz fluktuacją kadr.

Do dnia 30 czerwca 2010 r., na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²³, izby mogły prowadzić odrębną gospodarkę finansową w formie rachunku dochodów własnych uzyskiwanych z odpłatnej działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie przewiduje instytucji rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych (z wyjątkiem wydzielonych rachunków dochodów jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową).

Na podstawie zmienionego art. 1 ust. 4²⁴ ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, zaś dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa.

W odróżnieniu od pozostałych jednostek budżetowych gromadzących dochody na wyodrębnionych rachunkach dochodów własnych, dochody osiągnięte przez izby z tytułu odpłatnej działalności informacyjnej i szkoleniowej już od 1 lipca 2010 r. (w przypadku pozostałych zmiana nastąpiła z dniem 1 stycznia 2011 r.) stanowiły dochody budżetu państwa.

W 2010 roku 13 izb prowadziło odrębną gospodarkę finansową w formie rachunków dochodów własnych uzyskiwanych z działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Z rachunków tych finansowana była:

- działalność szkoleniowa obejmująca organizowanie i prowadzenie szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych oraz opracowywanie i przygotowywanie materiałów szkoleniowych,
- działalność informacyjna związana z wydawaniem przez izby biuletynów informacyjnych, innych publikacji oraz z zakupem wydawnictw.

Uzyskane w 2010 r. dochody w kwocie 3 580,8 tys. zł stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa. Poniesione wydatki w kwocie

²³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm. – dalej suofp.

²⁴ Zmiana obowiązuje od 1 lipca 2010 r. i wprowadzona została przepisem art. 18 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

3 919,3 tys. zł²⁵, podobnie jak w latach poprzednich, dotyczyły kosztów związanych z przygotowaniem i organizacją szkoleń dla pracowników jst, opracowaniem biuletynów, wydawnictw i materiałów szkoleniowych, zakupów oprogramowania i sprzętu komputerowego, w tym zestawów komputerowych do prezentacji materiałów szkoleniowych. Ponadto, w 2010 r., w dwóch izbach funkcjonował rachunek dochodów własnych z tytułu odszkodowania i wpłat za utracone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd w celu odtworzenia środka trwałego.

W roku 2010, w związku z likwidacją rachunków dochodów własnych do budżetu państwa izby odprowadziły nadwyżkę dochodów własnych w wysokości 79,4 tys. zł.

1.5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Jedną z nadrzędnych zasad wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce jest docelowo całościowe objęcie prezentacją zadaniową wszystkich wydatków budżetu państwa. Regionalne izby obrachunkowe od roku 2008 planują – równolegle do układu „tradycyjnego” – wydatki w ujęciu zadaniowym, niemniej przy tworzeniu zadaniowego planu wydatków na 2010 r., dążono do odpowiedniego dostosowania nowego układu wydatków w ujęciu zadaniowym zarówno do aktualnych wyników prac nad rozwojem metodologii budżetu zadaniowego, jak i szczegółowych zapisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych plany finansowe izb w układzie zadaniowym sporządzane są na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata.

Budżety zadaniowe regionalnych izb obrachunkowych na rok 2010 opracowano w oparciu o regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych, w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010²⁶ oraz w komunikacie Nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010²⁷.

W nowej ustawie o finansach publicznych po raz pierwszy zostało zdefiniowane pojęcie „układu zadaniowego” wraz z zasadami i trybem sporządzania budżetu państwa w tym układzie. Tym samym ustawowo została uregulowana struktura układu zadaniowego budżetu państwa. Opiera się ona na podziale na funkcje, zadania i podzadania wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także na wprowadzeniu bazowych i docelowych mierników stopnia ich realizacji.

W strukturze układu zadaniowego budżetu państwa regionalne izby obrachunkowe ujęte zostały w Funkcji 4. „Zarządzanie finansami państwa”. Funkcja ta obejmuje zadania związane z inicjowaniem, opracowywaniem oraz kontrolą i sprawozdawczością polityki finansowej państwa, a także koordynacją publicznej działalności finansowej. W ramach tej funkcji znajdują się dwa obszary: finanse publiczne oraz instytucje finansowe.

Funkcja 4. „Zarządzanie finansami państwa” obejmuje działalność w zakresie gospodarowania środkami publicznymi oraz zarządzania długiem publicznym. Do działalności

²⁵ Wykonanie wyższych wydatków w stosunku do kwoty wykonanych dochodów związane było z wykorzystaniem środków obrotowych z lat ubiegłych (stan środków na początek roku 2010 wynosił 340,1 tys. zł; stan środków na koniec roku wyniósł 1,6 tys. zł).

²⁶ Dz. U. Nr 80, poz. 673 z późn. zm.

²⁷ Komunikat Nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. [on-line] Warszawa: Ministerstwo Finansów [dostęp na dzień 10 czerwca 2011 r.] Dostępny w WWW http://www.mf.gov.pl/_files_/budzet_zadaniowy/akty_prawne/komunikat_ministra_finansow.pdf.

tej zalicza się w szczególności: administrację spraw i służb finansowych oraz fiskalnych, zarządzanie środkami publicznymi i długiem publicznym, zarządzanie systemami podatkowymi, kontrolę podmiotów wydatkujących środki publiczne, działania kontrolne w zakresie poboru należności budżetu państwa, kontrolę skarbową oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej, nadzór nad rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym i bankowym, obsługę środków własnych UE, a także przygotowanie i wprowadzanie w życie ustawodawstwa związanego z zarządzaniem finansami państwa. Do grupy podmiotów realizujących zadania w ramach tej funkcji, w ramach Zadania 4.8. „Nadzór i kontrola podmiotów wydatkujących środki publiczne” należy m.in. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponent części 80 – Regionalne izby obrachunkowe (na realizację zadania w części 80 w roku 2010 zaplanowano 102,6 mln zł). Celem zadania jest zapewnianie legalności działań jednostek sektora finansów publicznych.

Regionalne izby obrachunkowe odpowiedzialne są za realizację Funkcji 4. Zadania 4.8. w ramach Podzadania 4.8.1. „Nadzór i kontrola działalności samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych”. Celem podzadania było eliminowanie występujących nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały budżetowej na rok 2010 ww. cele miały zostać osiągnięte poprzez następujące działania:

- nadzór izb nad uchwałami i zarządzeniami podejmowanymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego,
- kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych, na podstawie kryterium zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym,
- prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej oraz szkoleniowej,
- podnoszenie poziomu realizacji zadań przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- ocenę prawidłowości podejmowanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego poprzez badanie ich legalności oraz wykonywania budżetu poprzez ich opiniowanie,
- badanie przestrzegania przepisów dotyczących gospodarki finansowej,
- działalność rzeczników i regionalnych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- podnoszenie poziomu realizacji zadań przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki finansowej jst.

W celu ewaluacji i monitorowania realizacji podzadania wykorzystywano następujący miernik: relacja sumy zbadanych uchwał i zarządzeń jst oraz wydanych opinii przez składy orzekające, liczby przeprowadzonych kontroli, liczby przeszkolonych osób, liczby otrzymanych sprawozdań, liczby zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz liczby posiedzeń regionalnych komisji orzekających – do poniesionych wydatków.

1.6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

1.6.1. Zatrudnienie i płace

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy

z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁸. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2008 - 2010

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	w tym:		Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		Liczba pracowników z wykształceniem wyższym	(w %) 3:2	ogółem	w tym: średnie zatrudnienie ¹⁾	
1	2	3	4	5	6	7
1993	936	691	73,8	2)	399	10
2008	1 335	1 151	86,2	1 345	849	25
2009	1 316	1 142	86,8	1 328	837	25
2010	1 338	1 181	88,3	1 353	837	23

¹⁾ Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji analiz i szkoleń.

²⁾ Brak danych.

Według stanu na koniec grudnia 2010 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 338 etatach. W strukturze wiekowej pracowników izb najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 31 - 40 lat (32,4%) oraz osoby w wieku 51 - 60 lat (26,6%). Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 65,4%) stanowili pracownicy wydziałów: kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze wiekowej.

W 2010 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 70 pracowników (w 2009 r. – 107). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy 71,4% stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat.

Podobnie jak w latach poprzednich, głównymi przyczynami odejścia pracowników były: zmiana miejsca pracy, korzystniejsze warunki finansowe zaproponowane przez inne instytucje państwowe i samorządowe, ponadto, nabycie uprawnień do emerytury lub renty, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz wygaśnięcie umowy o pracę na czas określony. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami były porozumienie stron, upływ czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenia stosunku pracy przez izbę lub pracownika.

Do pracy w izbach w 2010 r. przyjęto 92 osoby, z tego 72 osoby do pracy w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń, co stanowi 78,3%. Nabór części pracowników do izb odbywał się na zasadach szczególnych określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, pozostałych w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowano w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz występowało do powiatowych urzędów pracy. Staż absolwencki w izbach odbywało 25 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy.

²⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem w 2010 r. wyniosło 4 127 zł (w 2009 r. – 3 986 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 3 225 zł. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 3 777 zł (w 2009 r. – 3 711 zł). Z kolei średnie wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi wyniosło odpowiednio: 4 300 zł i 3 589 zł (bez nagród jubileuszowych i odpraw odpowiednio: 4 100 zł oraz 3 555 zł). Poziom wynagrodzeń stanowił główną przyczynę niepokojącego, z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań izb, zjawiska rotacji pracowników w obu wydziałach.

1.6.2. Kwalifikacje

Z ogólnej liczby pracowników 1 181 osób (88,3%) posiada wykształcenie wyższe. Wśród pracowników z wyższym wykształceniem 15 osób posiada tytuł doktora, 49 osób kwalifikacje radcy prawnego, a 25 osób uprawnienia audytora wewnętrznego. Ponadto, blisko 29,0% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło bądź jest w trakcie specjalistycznych studiów podyplomowych. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem ekonomicznym (37,1% ogółu zatrudnionych) oraz prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (30,9%).

W 2010 r. 227 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (17,0% ogółu zatrudnionych) podnosiło swoje kwalifikacje, z tego:

- 38 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich,
- 106 pracowników na studiach podyplomowych,
- 14 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,
- 69 pracowników korzystało z innych form doksztalcania, którymi były m.in. studia doktoranckie, kurs rachunkowości budżetowej, studium rachunkowości budżetowej, kurs kancelaryjno-archiwalny, kurs z zakresu informacji niejawnych, kurs antykorupcyjny, kurs zarządzania zasobami ludzkimi, kursy językowe.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31 grudnia w latach 1999 - 2010

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
			studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
1999	1 301	126	39	17	3	67
2001	1 363	155	90	21	9	35
2002	1 344	194	91	29	8	66
2003	1 355	226	88	53	5	80
2004	1 348	140	71	35	4	22
2005	1 351	131	59	30	7	35
2006	1 338	114	40	23	4	47
2007	1 339	140	49	31	9	51
2008	1 335	175	49	36	7	83
2009	1 316	129	41	33	10	45
2010	1 338	227	38	106	14	69

Należy podkreślić, że udział wielu pracowników izb w różnych formach kształcenia (w tym w studiach podyplomowych i kursach językowych oraz szkoleniach specjalistycznych) odbywa się w związku z realizacją przez izby projektów realizowanych w ramach Działania 5.2 POKL. Ponadto, w związku z niewielkimi środkami, które poszczególne izby w ramach własnych budżetów mogły przeznaczyć na szkolenia, pracownicy podnoszący kwalifikacje niejednokrotnie finansowali kształcenie z własnych środków.

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1999 - 2010 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Poza wyżej wymienionymi formami kształcenia i doskonalenia zawodowego pracownicy podnosili swoje kwalifikacje i umiejętności zawodowe w ramach szkoleń. W 2010 r. 2 697 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (tj. o 538 osób więcej niż w 2009 r.) uczestniczyło w 263 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Wzrost liczby uczestników i zakresu szkoleń związany jest z realizacją szkoleń w ramach projektów POKL. Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2009 i 2010

Lata	Ogółem		Szkolenia zorganizowane przez RIO				Szkolenia zorganizowane przez inne podmioty	
			samodzielnie		z innymi podmiotami			
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1993	128	2 109	45	1 382	83	727	1)	1)
2009	239	2 159	67	1 663	3	92	169	404
2010	263	2 697	60	1 783	14	386	189	528

1) Brak danych.

Tematyka szkoleń, w tym realizowanych w ramach projektów POKL, obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- wzmocnienia działań antykorupcyjnych oraz przeciwdziałania przestępstwom i nadużyciom gospodarczym,
- gospodarki nieruchomościami,
- ustawy o finansach publicznych, w tym projektu budżetu na 2011 rok i wieloletniej prognozy finansowej jst,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zadłużenia jst – uwarunkowania prawne i ekonomiczne, obligacji komunalnych,
- budżetu zadaniowego,
- podatków i opłat lokalnych,
- prawa zamówień publicznych,
- partnerstwa publiczno-prywatnego (w tym wyjazd studyjny przedstawicieli 16 izb do Wielkiej Brytanii, poświęcony problematyce realizacji inwestycji w ramach Partnerstwa Publiczno-Prawnego),
- zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu oraz sposobu ich rozliczania,
- zlecania zadań w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- pomocy publicznej dla przedsiębiorców,
- kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego,
- pomocy publicznej,

- gospodarki finansowej i ewidencji księgowej,
- rachunkowości oraz sprawozdawczości (budżetowej i finansowej oraz w zakresie operacji finansowych),
- klasyfikacji budżetowej,
- procedur audytu i kontroli, standardów kontroli, doboru prób kontrolnych,
- zarządzania projektami realizowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE,
- finansowania i kontroli projektów realizowanych z udziałem środków UE, dotacji rozwojowych w budżetach jst,
- modułu Uchwały oraz modułu Raporty w programie BeSTi@ oraz oprogramowania ACL, systemu sprawozdawczości jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@,
- elektronicznego obiegu dokumentów i zarządzania informacją, legalności oprogramowania i multimediów, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym,
- elektronicznej formy dzienników urzędowych,
- finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego,
- ochrony danych osobowych, informacji niejawnych i prawa pracy, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2010 i 2011,
- bhp, pierwszej pomocy, ochrony przeciwpożarowej,
- zarządzania czasem, motywacji w pracy, psychologii konfliktów.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Gospodarki, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwa Finansów, Najwyższej Izby Kontroli, urzędów wojewódzkich, izb skarbowych i urzędów skarbowych, Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urzędu Zamówień Publicznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, Giełdy Papierów Wartościowych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, przedstawicieli Stowarzyszenia Audytorów IIA Polska, Polskiego Instytutu Kontroli Wewnętrznej, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych.

Ponadto, w 2010 r. 1 253 pracowników regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyło w szkoleniach organizowanych przez izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

1.7. Projekty izb w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

W roku 2009 Departament Administracji Publicznej MSWiA, pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w ramach Priorytetu V – Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013, ogłosił konkurs zamknięty: *Wzmocnienie potencjału Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Samorządowych Kolegiów Odwoławczych* (nr konkursu 1/POKL/5.2.3/2009). Konkurs ogłoszono w ramach Podziałania 5.2.3 – Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych.

W wyniku przeprowadzonej oceny Komisja Oceny Projektów rekomendowała do dofinansowania siedem projektów, złożonych przez regionalne izby obrachunkowe (łącznie kwota dofinansowania dla izb 2 987 716 zł).

Projekty, realizowane w latach 2009 - 2012, finansowane są ze środków UE, tj. Europejskiego Funduszu Społecznego (85%) oraz budżetu państwa (15%). Celem projektów

jest wzmocnienie potencjału regionalnych izb obrachunkowych m.in. poprzez podnoszenie kompetencji pracowników oraz wzmocnienie narzędzi nadzorczych. Realizowane projekty obejmują m.in.: szkolenia specjalistyczne i informatyczne, studia podyplomowe, kursy językowe, a także wdrożenie systemów informatycznych w zakresie elektronicznego obiegu dokumentów, elektronicznej ewidencji uchwał oraz wdrożenie narzędzi informatycznych wspomagających działalność nadzorczą izb.

Umowy dotyczące dofinansowania i realizacji projektów ze wszystkimi projektodawcami podpisano w roku 2009. W roku 2010 w realizację projektów zaangażowanych było łącznie, wraz z partnerami, jedenaście izb (dwie izby nie podjęły realizacji projektów).

Projektodawca	Partner/ Partnerzy	Tytuł projektu	Wnioskowana kwota dofinansowania (w zł)
RIO w Bydgoszczy	—	Nowe systemy i kompetentni pracownicy gwarancją poprawy funkcjonowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy	317 170
RIO w Gdańsku	RIO w Białymstoku RIO w Olsztynie RIO w Warszawie	Wzmocnienie potencjału czterech partnerskich Regionalnych Izb Obrachunkowych w Gdańsku, Olsztynie, Warszawie i Białymstoku	553 745
RIO w Katowicach	Akademia Ekonomiczna w Katowicach	Wzmocnienie potencjału Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach poprzez poprawę jakości narzędzi nadzorczych i kontrolnych	418 723
RIO w Łodzi	RIO w Opolu RIO w Poznaniu	Podniesienie sprawności i efektywności działania pracowników regionalnych izb obrachunkowych – inwestycje w ludzi inwestycjami w potencjał urzędów administracji publicznej	570 722
RIO w Zielonej Górze	RIO w Szczecinie	Efektywniej, sprawniej, skuteczniej – wzmocnienie potencjału i podnoszenie kompetencji kadr RIO w Szczecinie i Zielonej Górze	593 051

Na działania realizowane w ramach projektów (trzy izby – liderzy – rozpoczęły realizację projektów, dwie – kontynuowały działania rozpoczęte w 2009 roku) w roku 2010 wydatkowano środki w wysokości 1 184 374 zł. Łącznie w latach 2009 i 2010 na realizację projektów przeznaczono 1 232 457 zł (w tym: z budżetu UE – 1 047 474 zł, z budżetu państwa – 184 983 zł), co stanowi 41,3% łącznej wartości, określonej w umowach o dofinansowanie (na koniec roku 2009 – 1,7%).

W roku 2010 w ramach realizowanych projektów izby podejmowały następujące działania:

- organizacja szkoleń dla pracowników izb (m.in. w zakresie zamówień publicznych, ustawy o finansach publicznych, rachunkowości budżetowej, sprawozdawczości jst, gospodarki nieruchomościami, podatków i opłat lokalnych, zarządzania zasobami ludzkimi, audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej, technik legislacyjnych i uchwałodawczych, procedury i trybu uchwalania budżetu jst);
- organizacja szkoleń specjalistycznych w zakresie wykorzystania i analizy danych za pomocą programów ACL i BeSTi@;
- realizacja studiów podyplomowych dla pracowników izb (głównie w zakresie rachunkowości, kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego, prawa samorządu terytorialnego i zarządzania zasobami ludzkimi, funduszy UE);
- kursy językowe dla pracowników izb;
- wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów oraz narzędzia informatycznego wspomagającego działalność nadzorczą;

- szkolenia w zakresie podnoszenia kompetencji osobistych, w tym zarządzanie czasem, motywacja w pracy, psychologia konfliktów.

2. Działalność nadzorcza

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 171 stanowi, iż działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi. Wśród organów nadzoru wymienia m.in. regionalne izby obrachunkowe, a zakres ich kompetencji ogranicza do spraw finansowych. Działalność samorządu podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem.

Właściwość rzeczową izb w zakresie działalności nadzorczej reguluje przepis art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym obejmuje ona podejmowane przez organy jst uchwały i zarządzenia w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek,
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst,
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁹,
- 6) absolutorium,
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Realizując zadania w zakresie działalności nadzorczej regionalne izby obrachunkowe orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem. W sytuacji, gdy naruszenie prawa jest nieistotne wskazują jedynie, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Szczególny tryb postępowania dotyczy stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały budżetowej. W tym przypadku izby wskazują nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia, a jeżeli nieprawidłowości nie zostaną usunięte w wyznaczonym terminie, kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w części lub całości i ustala budżet lub jego część dotkniętą nieważnością. W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego, izba w ramach kompetencji nadzorczych ustala do końca lutego budżet jst w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych.

W 2010 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 809 jst, z tego 2 414 gmin, 65 miast na prawach powiatu, w tym miasta stołeczne Warszawa, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 165 związków międzygminnych i jednego związku powiatów (spośród 228 zarejestrowanych).

2.2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2010 r. izby zbadały ogółem **150 905** uchwał i zarządzeń organów jst, związków komunalnych, z tego w sprawach:

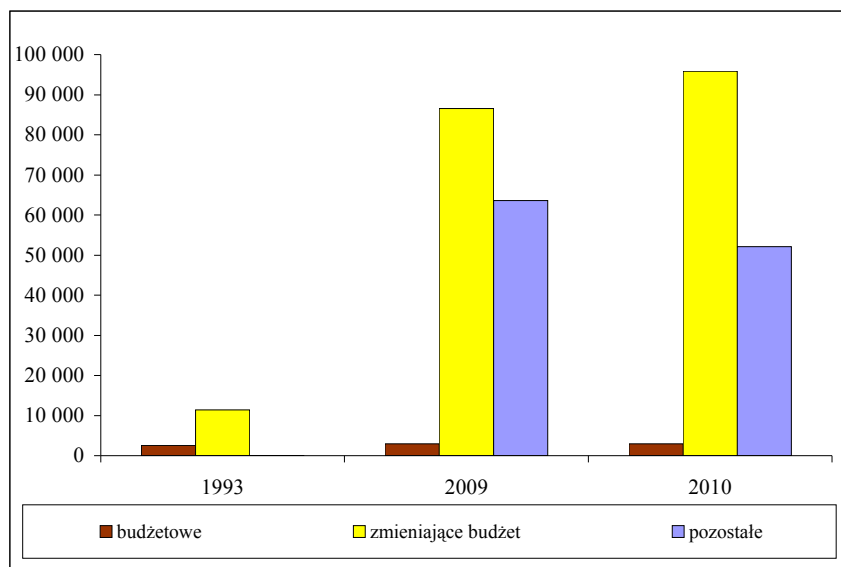
²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 3 141,
- budżetu – 2 933,
- zmian budżetu – 95 828,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 8 706,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa – 7 632,
- absolutorium – 2 882,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 3 564,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 26 219.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych prezentuje **tabela 1**. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2009 r. liczba ogółem zbadanych uchwał i zarządzeń zmniejszyła się o 2 233. Jednakże, w porównaniu do 1993 r. wzrost zbadanych uchwał i zarządzeń jest znaczny, bo aż o 136 800, co wynika głównie ze zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek (w związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju), jak również rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb.

W 2010 r. z ogólnej liczby 150 905 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek, podatków i opłat lokalnych, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst oraz procedury uchwalania budżetu. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu (o 869,4% w stosunku do zbadanych w 2009 r.) i wynikał z konieczności dostosowania uchwał organów stanowiących jst w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Systematyczny wzrost liczby zbadanych uchwał w sprawie emitowania obligacji (o 33,1% w stosunku do 2009 r.) oraz zaciągania pożyczek i kredytów długo- i krótkoterminowych (o 22,1%) świadczy o tym, że jst coraz częściej swoją działalność wspierają zwrotnymi źródłami finansowania.

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2009 i 2010

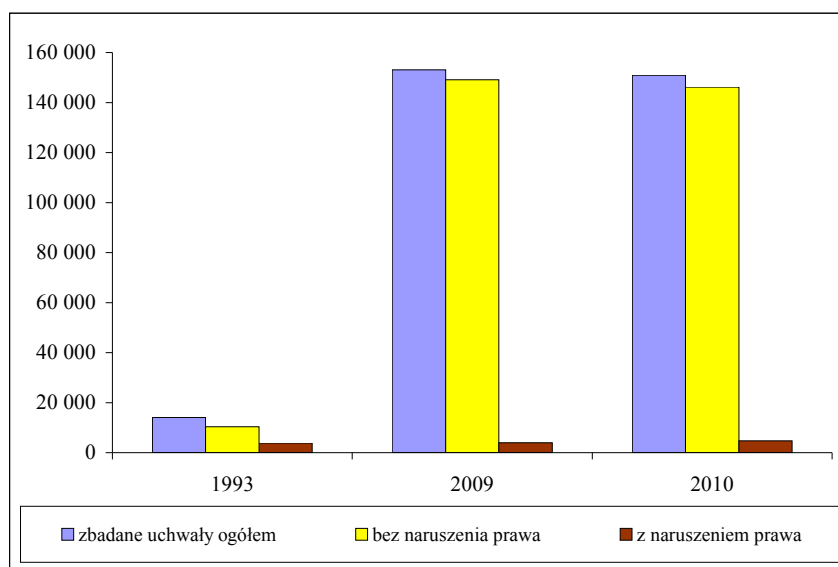


W wyniku badania nadzorczego **150 905** uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 146 180 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 96,9% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 725 (3,1% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

- w 1 385 uchwałach i zarządzeniach (0,9% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 742 uchwały i zarządzenia (1,2%) uznano za nieważne, z czego 895 nieważne w części i 847 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 450 uchwał i zarządzeń (1,0%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w stosunku do 148 uchwał i zarządzeń (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności³⁰.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2009 i 2010 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2010 r. wzrósł o 0,5 punktu procentowego w porównaniu do 2009 r. i wyniósł 3,1% ogółu zbadanych uchwał, natomiast w porównaniu do 1993 r. – zmalał o 23,8 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2009 i 2010



Z ogólnej liczby zbadanych w 2010 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 98 761 (65,4% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian oraz zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3 i 4**.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń za 2010 r. wykazały, że:

1) na ogólną liczbę 2 933 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:

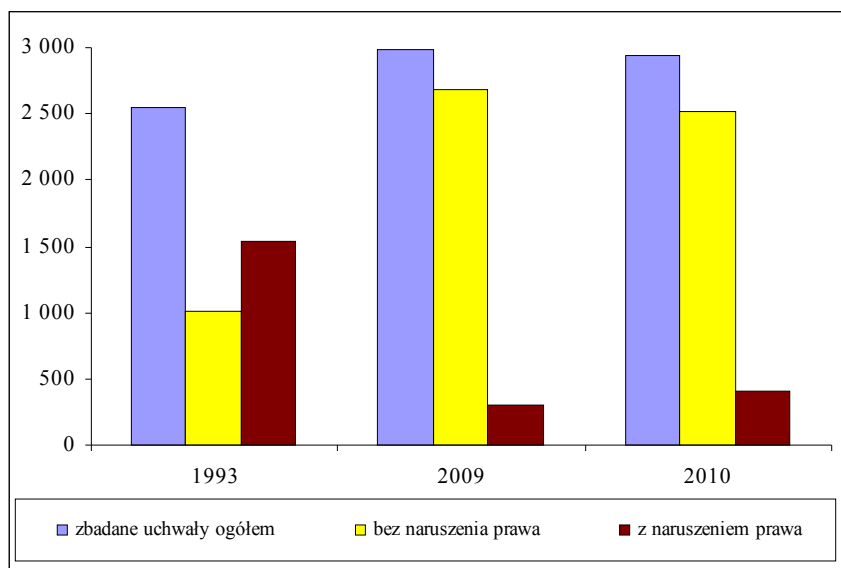
- w 2 519 (85,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,

³⁰ Z tego: 140 uchwał i zarządzeń dotyczących zmian budżetów roku 2009 zostało zbadanych w 2010 r. Ze względu na upływ roku budżetowego wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub w całości stało się bezzasadne, kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały te zostały podjęte z naruszeniem prawa. W 7 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności, a w stosunku do jednej uchwały postępowanie umorzono w 2011 r.

- w 166 (5,7%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 30 (1,0%) uznano za nieważne, z tego 28 nieważne w części, a 2 nieważne w całości,
 - w stosunku do 217 (7,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
 - jedną uchwałę uznano za podjętą z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności;
- 2) na ogólną liczbę 95 828 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
- w 93 705 (97,8% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 928 (1,0%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 172 (0,2%) uznano za nieważne, z tego 128 nieważne w części, a 44 nieważne w całości,
 - w stosunku do 886 (0,9%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez jst,
 - w 137 (0,1%) uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet stwierdzono naruszenie prawa, z tego 136 dotyczyło zmian budżetów roku 2009, w stosunku do jednej uchwały postępowanie umorzono w 2011 r.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2009 i 2010 wskazuje na obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 10,3% w 2009 r. i 14,1% w 2010 r. Wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa (o 3,8 punktu procentowego w stosunku do 2009 r.) w 2010 r. dotyczył głównie uchwał, w stosunku do których wszczęte postępowania umorzono, w związku z usunięciem przez jst nieprawidłowości.

Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2009 i 2010

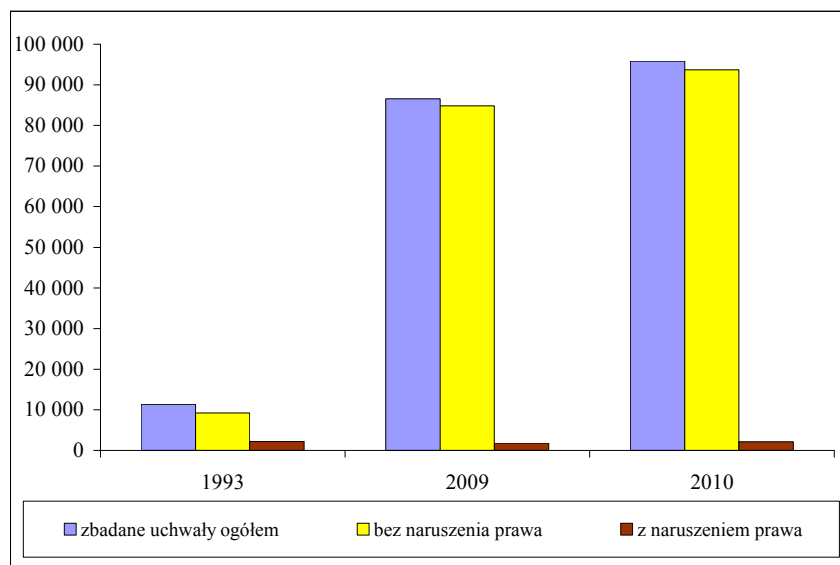


Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających budżet** za lata 1993, 2009 i 2010 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 2,1% w 2009 r. i 2,2% w 2010 r. w stosunku do ogólnej liczby zbadanych w tej kategorii.

W analizowanych latach, w ogólnej liczbie uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, największy odsetek stanowiły podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a następnie

uchwały i zarządzenia, w stosunku do których postępowania umorzono w wyniku usunięcia naruszenia prawa przez właściwy organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jst i związków komunalnych w latach 1993, 2009 i 2010



Stwierdzone nieprawidłowości i naruszenia prawa w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podjętych przez organy jst dotyczyły w szczególności:

- ustalenia struktury dochodów w szczególowości mniejszej niż określona w art. 235 nuofp (np. brak podziału na dochody bieżące i majątkowe),
- ustalenia struktury wydatków w szczególowości mniejszej niż określona w art. 236 nuofp (np. brak wyodrębnienia w kwocie wydatków bieżących wydatków na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy, w części związanej z realizacją zadań jst),
- braku określenia bądź określenie w niewłaściwej wysokości w treści uchwały budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 nuofp,
- nieprawidłowości w zakresie upoważnień dla organu wykonawczego (np. upoważnienie do przenoszenia wydatków z rezerwy ogólnej na zwiększenie planowanych wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy, upoważnienie do wprowadzenia zmian w budżecie, do których dokonywania organ wykonawczy upoważniony jest z mocy ustawy, upoważnienie do zaciągania kredytów w wysokości wyższej niż ustalone w uchwale budżetowej kwoty przychodów z tytułu kredytów przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę zaciągniętych w poprzednich latach pożyczek i kredytów),
- zaniechania ustalenia rezerwy ogólnej bądź jej ustalenie w wysokości niezgodnej z przepisami art. 222 nuofp, a więc w wysokości niższej niż 0,1% lub wyższej niż 1% wydatków budżetu,
- zaniechania określenia przeznaczenia utworzonej rezerwy celowej,

- niezaplanowania wydatków na obligatoryjne zadania własne jst (np. zadania w zakresie kultury i gospodarki komunalnej),
- zaplanowania środków na wydatki niemieszczące się w katalogu zadań danego stopnia samorządu terytorialnego,
- zamieszczenia w załącznikach do uchwały budżetowej zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jst, sporządzonego niezgodnie z przepisami art. 215 nuofp (np. bez podziału na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek spoza sektora finansów publicznych),
- zaniechania zaplanowania w budżecie wydatków w ramach funduszu sołeckiego, w sytuacji, gdy rada podjęła uchwałę o wyodrębnieniu środków stanowiących fundusz sołecki,
- zastosowania niewłaściwej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych,
- niezgodności treści uchwały budżetowej z załącznikami stanowiącymi jej integralną część (błędy rachunkowe, pisarskie i redakcyjne).

W uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podejmowanych przez organy wykonawcze najwięcej naruszeń prawa dotyczyło:

- przekroczenia przez organ wykonawczy kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez m.in. przeniesienie wydatków między działami, zwiększenie wydatków budżetowych w związku ze zmianą kwoty subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerw, zmianę wysokości planowanych wydatków na wynagrodzenia bez stosownego upoważnienia organu stanowiącego,
- zastosowania niewłaściwej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych,
- nieprawidłowości w zakresie rezerw budżetowych (m.in. rozdysponowanie rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem bez uzyskania pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu, przeniesienie wydatków z rezerwy ogólnej na wynagrodzenia ze stosunku pracy).

W 2010 r. kolegia izb zbadały ogółem **2 882 uchwały** organów stanowiących jst oraz zgromadzeń związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego: 2 845 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 37 – nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 840 uchwał (98,5% ogółu), z tego 2 817 uchwał o udzieleniu absolutorium (99,0%) oraz 23 o nieudzieleniu absolutorium (62,2%). W 2010 r. na ogólną liczbę 37 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 35,1% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, które uznano za nieważne w całości. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 5**.

W uchwałach organów stanowiących jst oraz zgromadzeń związków komunalnych w sprawie absolutorium podjętych z naruszeniem prawa stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- podjęcia uchwały bez uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej bądź też, bez przedstawienia na sesji wniosku komisji rewizyjnej wraz z opinią izby o tym wniosku,
- podjęcia uchwały bez uprzedniego rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu,
- podjęcia uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych,
- dwukrotne głosowanie w sprawie absolutorium, tj. nad wnioskiem komisji rewizyjnej oraz nad uchwałą w sprawie absolutorium,

- poddania pod głosowanie projektu uchwały w sprawie absolutorium o treści niezgodnej z wnioskiem komisji rewizyjnej.

W 2010 r. z ogólnej liczby 2 809 jednostek samorządu terytorialnego 89 jednostek nie przesało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące nie podjęły przedmiotowych uchwał, bowiem w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Ponadto, w dwóch gminach ustanowiony został zarząd komisaryczny, w związku z tym instytucja absolutorium nie miała zastosowania. W przypadku jednej gminy brak uchwały w sprawie absolutorium wynika z faktu, iż jednostka została utworzona z dniem 1 stycznia 2010 r. W przypadku związków międzygminnych brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był również podjęciem decyzji o likwidacji związku.

W 2010 r., oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, kolegia izb zbadały **49 262** uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych (32,6% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 6**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 47 116 (95,6%) podjęto bez naruszenia prawa, w 2 146 (4,4%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 274 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 341 wszczęte postępowania umorzono, 1 521 uznano za nieważne (738 w części, 783 w całości), w 4 naruszenia prawa dotyczyły spraw finansowych 2009 r., a w 6 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności.

W uchwałach i zarządzeniach podjętych z naruszeniem prawa, stwierdzone przez kolegia izb nieprawidłowości dotyczyły w głównej mierze uchwał w sprawach:

- **podatków i opłat lokalnych** – ustalenie stawek podatków poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³¹, uchwalenie zwolnień o charakterze podmiotowym, zaniechanie ustalenia stawek podatku od nieruchomości bądź podatku od środków transportowych dla niektórych kategorii przedmiotów opodatkowania, określenie odmiennych stawek podatku od nieruchomości dla tego samego przedmiotu opodatkowania, nieprawidłowe/nieprecyzyjne określenie podmiotu pełniącego funkcję inkasenta;
- **zaciągania zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz emitowanych obligacji** – zaciągnięcie zobowiązania z przeznaczeniem na cel niemieszczący się w katalogu wymienionym w art. 89 nuofp, postanowienie o zaciągnięciu zobowiązania na sfinansowanie zadań w przypadku zaplanowania nadwyżki budżetowej lub budżetu zrównoważonego, zaciągnięcie zobowiązania bez wcześniejszego zaplanowania w przychodach budżetu, niedoprecyzowanie ostatecznego terminu emisji obligacji;
- **zasad i zakresu przyznawania dotacji** – ustalenie przez organ stanowiący innych terminów zwrotów dotacji udzielonych z budżetu a pobranych w nadmiernej wysokości, niż wynikający z art. 252 ust. 1 pkt 2 nuofp, ustalenie dodatkowych warunków, od których uzależnia się przekazanie dotacji (np. wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych, złożenie oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych, przekazanie informacji o liczbie uczniów uczęszczających do szkoły w miesiącu udzielenia dotacji, nie później niż do 20 dnia miesiąca), określenie

³¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.

wejścia w życie uchwały z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³², powielenie przez organ stanowiący zapisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i wskazanie jedynie dolnej granicy dotacji na jednego ucznia bez określenia konkretnej wysokości³³, ograniczenie katalogu zadań, na które może być przeznaczona dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane, czym naruszono art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁴.

2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie przepisu art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy ustalanie budżetu jst w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst w terminie do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Zgodnie z art. 240 ust. 3 nuofp budżet jst ustalany jest przez kolegium izby w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, w terminie do końca lutego roku budżetowego. Ponadto, kolegium izby, na podstawie przepisu art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, ustala budżet lub jego część dotknięte nieważnością.

W 2010 r., w związku z nieuchwaleniem przez organ stanowiący jst uchwały budżetowej w ustawowym terminie, kolegia ośmiu izb ustaliły budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla 6 gmin i 3 związków międzygminnych. Przyczynami nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst m.in. były:

- nieprzegłosowanie przez radnych uchwały budżetowej na rok 2010 (radni byli przeciw lub wstrzymali się od głosowania),
- spory między organem stanowiącym i wykonawczym,
- nieznamość przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczących terminu uchwalania budżetu przez jst,
- niewybranie władz związku.

Ponadto, w przypadku jednej gminy, kolegium izby unieważniło w części uchwałę budżetową na 2010 rok i ustaliło budżet w części dotkniętej nieważnością.

2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

Jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne izby obrachunkowe, na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵ skierowały w 2010 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych 49 skarg (55 w 2009 r.). Łącznie jst zaskarżyły 44 rozstrzygnięcia kolegiów izb, a regionalne izby obrachunkowe 5 aktów organów tych jednostek.

³² Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

³³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

Wojewódzkie sądy administracyjne, w odniesieniu do uchwał kolegiów izb, wydały w 2010 r. 53 orzeczenia, w tym 12 w odniesieniu do uchwał zaskarżonych przez jst w 2009 r. oraz 1 w odniesieniu do uchwały zaskarżonej w 2008 r. Ogółem 40 orzeczeń dotyczyło skarg na uchwały kolegiów izb skierowanych przez jst w 2010 r., z tego 19 orzeczeń o oddaleniu skargi jst, 12 o uchyleniu rozstrzygnięcia nadzorczego, 3 o umorzeniu postępowania oraz 6 zawierających inne rozstrzygnięcia (w tym o odrzuceniu skargi).

W odniesieniu do skarg na uchwały jst, wniesionych przez regionalne izby obrachunkowe, wojewódzkie sądy administracyjne wydały 6 orzeczeń, z tego 3 o stwierdzeniu nieważności uchwał jst (1 skarga z 2008 r.), 1 o umorzeniu postępowania oraz 2 zawierające inne rozstrzygnięcia (w tym o stwierdzeniu, że zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa).

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych **o oddaleniu** skarg wniesionych w 2010 roku przez jst dotyczyły m.in. uchwał w sprawie:

1) budżetu:

- wydatki na nagrody dla maturzystów – w ocenie sądu wydatki na nagrody dla młodzieży za najlepsze wyniki z egzaminu maturalnego i zawodowego nie mogą być kwalifikowane jako wydatki na promocję powiatu;
- zasad przeznaczania środków na realizację zadań sołectw – sąd podzielił pogląd kolegium izby i wskazał, że przepis art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia budżetu w ramach budżetu gminy, jest wyłącznie podstawą do stwierdzenia w tymże statucie, iż jednostki pomocnicze będą prowadziły gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy; sąd podkreślił, że przepis ten nie stanowi podstawy do zawarcia w statucie gminy upoważnienia dla rady gminy do określenia w uchwale innej niż budżetowa kwot, które mają być przeznaczane na realizację zadań sołectw w danym roku budżetowym;
- prowadzenie stacji kontroli pojazdów przez jednostkę budżetową powiatu – sąd uznał, że prowadzenie przez jednostkę budżetową powiatu stacji kontroli pojazdów jest działalnością usługową, prowadzoną zarobkowo w sposób zorganizowany i ciągły, a zatem jest działalnością gospodarczą; zdaniem sądu zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym powiaty mogą prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w sferze użyteczności publicznej, a prowadzenie stacji kontroli pojazdów nie może być uznane za zadanie o charakterze użyteczności publicznej;

2) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst, w tym:

- zatwierdzenia montażu finansowego, harmonogramu pozyskania kredytu oraz upoważnienia organu wykonawczego do jego zaciągania – sąd podzielił stanowisko kolegium izby i uznał, że podstawę do zawarcia przez organ wykonawczy jst umowy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie projektu „Czyste Życie – kompleksowa gospodarka wodno-ściekowa na terenie gminy...” może stanowić upoważnienie organu stanowiącego udzielone w uchwale budżetowej, po uprzednim włączeniu do tej uchwały realizacji projektu w formie załącznika do uchwały budżetowej, określającego limity wydatków na realizację wieloletnich programów inwestycyjnych, w tym realizowanych ze środków unijnych;

3) dotacji z budżetu jst, w tym:

- na modernizację lub budowę ogrzewania proekologicznego – sąd uznał, że art. 221 ust. 2 nuofp determinuje krąg beneficjentów dotacji celowych rozróżniając ich jedynie ze względu na zadania objęte ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁶, jak i na inne zadania, co wskazuje że beneficjentami mogą być wyłącznie podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, a wśród nich nie ma osób fizycznych (art. 3 ustawy); w ocenie sądu dotacje związane z przedsięwzięciami (inwestycjami) osób fizycznych na modernizację lub budowę ogrzewania proekologicznego należy zakwalifikować jako dofinansowanie celu prywatnego, ewentualnie jako dofinansowanie inwestycji związanej z realizacją zadania z zakresu ochrony środowiska, a nie jako dotowanie celu publicznego;

4) podatków i opłat lokalnych:

- określenia wysokości stawek i zwolnień w podatku od nieruchomości – sąd orzekł, że zgodnie z przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych możliwe jest różnicowanie stawek podatków ze względu na przedmiot opodatkowania, lecz nie jest dopuszczalne określanie różnych stawek ze względu na właściwości podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatku;
- ustalenia dziennych stawek opłaty targowej, sposobu jej poboru, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso – w ocenie sądu, określenie w przedmiotowej uchwale terminu płatności podatków pobranych przez inkasentów nie jest równoznaczne z określeniem terminu zapłaty opłaty targowej; ponadto, sąd wskazał, że uzależnienie wysokości wynagrodzenia za inkaso od czynności niezwiązanych z poborem opłaty targowej jest niezgodne z przepisem art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

5) absolutorium:

- sąd potwierdził, że absolutorium dotyczy tylko i wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jst;
- uchwała o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium musi opierać się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach;
- o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium decyduje wykonanie budżetu w zakresie kwotowym; decydujące znaczenie, ma zatem to czy doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków oraz to czy do naruszenia przyczynił się organ wykonawczy.

Wojewódzkie sądy administracyjne, orzekając o **uchyleniu uchwał** kolegiów izb, uznały m.in., że:

- decyzja o niewyrażeniu zgody na utworzenie funduszu sołeckiego, wynikająca z uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, podjęta po terminie określonym w ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim³⁷ nie ma mocy sprawczej;
- brak jest przesłanek do uznania, iż wyodrębnienie środków funduszu sołeckiego wyklucza inne formy finansowania działalności sołectw, gdyż fundusz ten służy wykonywaniu

³⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

³⁷ Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.

- ściśle określonych przedsięwzięć opisanych we wniosku sołectwa, a nie zadań przekazanych sołectwu w statucie czy też korzystaniu z mienia publicznego;
- stwierdzenie przez kolegium rio nieważności uchwały budżetowej w części dotyczącej udzielenia dotacji na realizację zadań własnych gminy w zakresie kultury, z powodu niewystarczającego zabezpieczenia w budżecie środków na realizację tego zadania, wymaga wykazania w rozstrzygnięciu nadzorczym, że proponowana przez organ nadzoru kwota jest racjonalna, to znaczy że uwzględnia koszty związane z zakresem działania instytucji kultury oraz możliwość osiągnięcia przychodów własnych;
 - nieuprawnione jest wydanie przez kolegium rio uchwały w sprawie zastępczego ustalenia budżetu gminy (w trybie art. 240 ust. 3 nuofp), tylko z uwagi na brak doręczenia regionalnej izbie obrachunkowej przez organ wykonawczy jst odpisu uchwały budżetowej w przewidzianym terminie;
 - wynikający z art. 71 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami warunek posiadania tytułu prawnego (wynikającego ze stosunku zobowiązaniowego) do zabytku, w celu sprawowania nad nim opieki, w tym finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, w ramach zadań własnych gminy, należy rozumieć tak szeroko, jak zezwala na to zasada swobody umów³⁸; organ nadzorczy nie powinien ograniczać się do badania czy zawarta umowa stanowi umowę użyczenia, ale czy wynika z niej jakkolwiek wiążący gminę i parafię stosunek zobowiązaniowy, którego przedmiotem jest zabytkowy kościół;
 - orzeczenie o nieważności uchwały jst w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, w przypadku naruszenia jedynie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych poprzez nieuzasadnione skrócenie terminu wynikającego z tego przepisu, stanowi zbyt daleko idącą sankcję;
 - niewłaściwe jest twierdzenie, iż pomoc rzeczowa oznacza tylko i wyłącznie przekazanie innej jst rzeczy, które jednostka otrzymująca samodzielnie wykorzystuje na realizację zadań własnych; ustawodawca nie określa ani formy pomocy rzeczowej, ani przesłanek jej udzielenia; o udzieleniu pomocy rzeczowej decyduje, w drodze uchwały, tylko i wyłącznie organ stanowiący jst, wskazując cel udzielenia pomocy, jej formę, przy czym cel ten dotyczyć musi zadań publicznych realizowanych przez jst, której pomoc jest udzielana;
 - umowa forfaitingu (odroczonego wykupu wierzytelności), zawarta przez zarząd powiatu na mocy upoważnienia wynikającego z uchwały rady powiatu w sprawie zaciągnięcia zobowiązania związanego z realizacją zadania „Budowa i modernizacja dróg lokalnych – powiatowych i gminnych” mieści się w dyspozycji art. 11 ust. 1 pkt 4b suofp (obecnie art. 72 ust. 1 pkt 4b nuofp), czyli w zakresie wymagalnych zobowiązań uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem; powołany przepis nie zaliczał jednak do długu publicznego niewymagalnego wynagrodzenia należnego wykonawcy z tytułu wykonania zadania inwestycyjnego oraz z tytułu niewymagalnych odsetek od kwoty tego wynagrodzenia, do których zapłaty zobowiązana jest jst, w przypadku finansowania inwestycji przy wykorzystaniu wykupu wierzytelności w formie umowy forfaitingu.

³⁸ Art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych o **umorzeniu postępowania** wydane zostały w związku z bezprzedmiotowością postępowania, w tym w wyniku uwzględnienia skarg jst przez kolegia izb bądź cofnięcia skargi przez skarżącego, w tym w wyniku odpowiedzi rio na skargę.

Przyczyną **odrzużenia** przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg jst było:

- wniesienie skargi po terminie,
- nieuzupełnienie braków formalnych,
- wniesienie skargi na uchwałę kolegium izby, na którą nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (uchwała w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym).

Orzeczenia o nieważności uchwał jst wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne, w związku ze skargami wniesionymi przez izby, dotyczyły m.in. uchwał w sprawie:

- 1) zmiany w budżecie miasta, polegającej na zwiększeniu wydatków, z przeznaczeniem na pokrycie zobowiązań zakładu opieki zdrowotnej – sąd stwierdził, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym określa jedynie kompetencję do uchwalania budżetu i nie może być traktowany jako wyłączna podstawa prawna dokonania przez gminę określonego wydatku; zdaniem sądu rada miejska przeznaczając określoną kwotę wymienioną w uchwale na pokrycie zobowiązań zakładu opieki zdrowotnej powinna powołać się na odpowiednie w tym zakresie odrębne przepisy;
- 2) trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych szkół, ośrodków i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania – sąd uznał, że brak jest podstaw, by w przedmiotowej uchwale zamieszczać otwarty katalog spraw objętych kontrolą prawidłowości wykorzystania dotacji, bowiem przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi jedynie o organie stanowiącym jst jako tym, który ustalić ma tryb rozliczenia dotacji i nie daje upoważnienia podmiotowi wykonującemu uchwałę do rozszerzenia wykazu spraw podlegających kontroli.

Orzeczenie o stwierdzeniu, że zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa dotyczyło zarządzenia organu wykonawczego jst w przedmiocie wprowadzenia zmian do budżetu. Sąd uznał, że:

- upływ terminu do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, który zgodnie z treścią przepisu art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynosi 30 dni od dnia ich doręczenia organowi nadzoru, nie wyłącza możliwości kontroli legalności takiej uchwały bądź zarządzenia; organ nadzoru ma możliwość zaskarżenia takiego aktu do sądu administracyjnego, który dokona oceny jego legalności;
- zarządzenie wydane zostało z naruszeniem prawa w związku z podjęciem go na podstawie uchwały w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy podjętej na sesji zwołanej przez osobę do tego nieuprawnioną.

W 2010 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał 2 orzeczenia o oddaleniu skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawie skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jst (skargi z 2009 r.) oraz 4 orzeczenia w odniesieniu do skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów w sprawie uchwał organów jst zaskarżonych przez regionalne izby obrachunkowe (skargi z 2009 r.), w tym:

2 orzeczenia o oddaleniu skarg regionalnych izb obrachunkowych oraz 2 orzeczenia zawierające inne rozstrzygnięcia (w tym o odrzuceniu skargi).

3. Działalność opiniodawcza

3.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Zakres spraw podlegających opiniowaniu określa art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, którego treść, w wyniku zmian wprowadzonych ustawą Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych uzupełniają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹.

Regionalne izby obrachunkowe na podstawie dokumentów przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), wydają opinie o:

- 1) możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych przez jst (na podstawie wniosku organu wykonawczego),
- 2) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst (na podstawie projektu uchwały budżetowej i kolejno na podstawie uchwały budżetowej),
- 3) prawidłowości planowanej kwoty długu jst (na podstawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej),
- 4) projektach uchwał budżetowych,
- 5) projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,
- 6) informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- 7) sprawozdaniach z wykonania budżetu,
- 8) wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium,
- 9) uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Wymogi formalno-prawne przedkładanych do zaopiniowania dokumentów, w tym projektów aktów prawnych jst określają przepisy ustawy o finansach publicznych, a w zakresie procedury absolutoryjnej także przepisy ustaw ustrojowych⁴⁰.

Wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach należy do właściwości trzyosobowych składów orzekających, powoływanych przez prezesa izby, spośród członków kolegium. Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez uprawniony organ (reprezentowany przez skład orzekający), a jej podstawę stanowi ocena prawidłowości realizacji przez jst procesów finansów publicznych. Wynikiem tej oceny jest wydanie przez skład opinii pozytywnej lub negatywnej, a w przypadku konieczności zasygnalizowania nieprawidłowości i uchybień opinii pozytywnej z uwagami.

Wydawanie opinii oddziałuje na funkcjonowanie jst, a obowiązek ich publikacji, zapewnia społecznościom lokalnym oraz podmiotom rynku kapitałowego możliwość

³⁹ Odpowiednio: art. 230 ust. 4 określający obowiązek wydania przez izbę opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz art. 246 ust. 1 i 3 określający obowiązek wydania opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu, przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio w uchwale budżetowej.

⁴⁰ Odpowiednio: art. 18a ust. 3 i art. 28a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 i art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 30 ust. 3 i art. 34 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

zapoznania się z oceną aktualnego i przyszłego stanu finansów jst⁴¹.

Ustawa nie określa charakteru opinii, niemniej sądy administracyjne są zgodne, co do tego, że opinia nie jest aktem nadzoru, a wyrażone w niej stanowisko izby nie ma charakteru wiążącego dla jej adresata. Należy jednak wskazać, co podnoszone jest także w orzecznictwie sądowym, że wydawane przez izby opinie mają istotny wpływ na zapewnienie zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy jst. Dotyczy to szczególnie uchwały budżetowej, której podjęcie, zgodnie z art. 238 ust. 3 nuofp, musi być poprzedzone przedstawieniem organowi stanowiącemu jst opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej. W negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej organ stanowiący otrzymuje sygnalizację o wystąpieniu określonych nieprawidłowości, których nieusunięcie może skutkować wszczęciem postępowania nadzorczego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną.

Wydanie przez izbę negatywnej opinii:

- 1) o projekcie budżetu jst – nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, ale organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed uchwaleniem budżetu (art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
- 2) o prawidłowości planowanej kwoty długu jst – zobowiązuje jst do dokonania takich zmian uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, aby została zachowana relacja określona w art. 243 (art. 230 ust. 5 nuofp)⁴²,
- 3) o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst – nie jest wiążąca dla organu stanowiącego, niemniej organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed rozpatrzeniem absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Przepisy ustawy tylko w odniesieniu do opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, określają wymóg ich wydania w terminie 14 dni. Stąd przy wydaniu opinii mają także zastosowanie przepisy postępowania administracyjnego.

Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Odwołanie od opinii wydanej w sprawie projektu budżetu, informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz sprawozdania z wykonania budżetu kolegium izby rozpatruje w terminie 14 dni od daty jego wniesienia.

Ponadto, o negatywnej opinii wydanej o przedłożonym przez zarząd powiatu, zarząd województwa oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdaniu z wykonania budżetu, prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

⁴¹ W świetle przepisów nuofp, obowiązek publikacji w trybie art. 246 ust. 2 dotyczy opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej oraz określonego w uchwale budżetowej, a także opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu jst.

⁴² W latach 2011 - 2013 objętych wieloletnią prognozą finansową zastosowanie mają zasady określone w art. 169 - 171 suofp, o czym stanowi art. 121 ust. 8 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Ponadto, na podstawie art. 122 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w latach 2011 - 2013 jst zobowiązane są do załączenia do wpf informacji o kształtowaniu się relacji, o której stanowi przepis art. 243 nuofp.

3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

W 2010 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały **23 097 opinii**, tj. o 1 472 (o 6,8%) więcej niż w 2009 r., z tego 18 964 opinii pozytywnych (82,1% wydanych), 3 955 opinii pozytywnych z uwagami (17,1%) i 178 opinii negatywnych (0,8%). Dla porównania, w 2009 r. wydano 21 625 opinii, w tym 101 negatywnych, podczas gdy w pierwszym roku działalności izb wydano 4 030 opinii, w tym 170 negatywnych.

Wyniki działalności opiniodawczej i charakter opinii wydanych w latach 1993, 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2010 r.			Liczba odwołań 2010 r.
	1993 r.	2009 r.	2010 r.	pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	4 030	21 625	23 097	18 964	3 955	178	14
- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	134	4 624	5 775	5 555	213	7	–
- projektów uchwał budżetowych	495	2 996	2 793	1 474	1 286	33	4
- możliwości sfinansowania deficytu*	–	5 072	2 891	2 740	133	18	2
- informacji o przebiegu wykonaniu budżetu za I półrocze	2 113	2 976	2 973	2 395	573	5	–
- sprawozdań z wykonania budżetu	1 288	2 976	2 982	2 480	495	7	2
- wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	–	2 966	2 969	2 802	142	25	2
- uchwały o nieudzieleniu absolutorium	–	15	29	18	3	8	1
- projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	–	–	2 682	1 497	1 110	75	3
- prawidłowości planowanej kwoty długu	–	–	3	3	–	–	–

* Dane dla 2009 r. obejmują opinie o możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości prognozy kwoty długu jst.

Z danych o działalności opiniodawczej izb wynika, że w 2010 r., podobnie jak w latach 2008 i 2009, najwięcej opinii (5 775) wydano w sprawie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, co świadczy o utrzymującej się tendencji finansowania deficytów samorządowych budżetów oraz przypadających w roku budżetowym spłat i wykupów ze środków zaciąganych kredytów i pożyczek. Na wzrost liczby opinii, wydanych w tych sprawach (o 1 151 więcej niż w 2009 r.), wpływ ma także wymóg przedstawienia przez jst opinii izby o możliwości spłaty pożyczki na wyprzedzające finansowanie operacji realizowanych w ramach działań PROW 2007 - 2013.

Natomiast niższa liczba opinii o projektach uchwał budżetowych na rok 2011 (o 203 mniej niż w 2009 r.) związana jest z niedochowaniem ustawowego terminu (15 listopada) przedłożenia przed organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jst i regionalnej izbie obrachunkowej, co w głównej mierze spowodowane było upływem kadencji rad (sejmików).

Ponadto, mniejsza liczba (2 891 w 2010 r.; a 5 072 w 2009 r.) wydanych w 2010 r. opinii o możliwości sfinansowania deficytu spowodowana jest zmianą przepisów w tym zakresie, w związku z którą obowiązek wydania przez izbę opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu jst, przeniesiony został z etapu opiniowania projektu uchwały budżetowej na etap oceny przyjętych przez jst wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej⁴³.

⁴³ Art. 230 ust. 4 nuofp.

Na poziomie porównywalnym z 2009 r. ukształtowała się liczba i charakter opinii wydanych w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2010 r. (2 973 opinie), w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2009 (2 982 opinie) i w sprawie wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za 2009 r. (2 969 opinii).

W sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2009 wydano 29 opinii (o 14 więcej niż w 2009 r.).

Opiniowane po raz pierwszy w 2010 r. projekty uchwał o wieloletnich prognozach finansowych⁴⁴, w wielu przypadkach nie spełniały ustawowych wymogów⁴⁵, co przełożyło się na stosunkowo wysoką liczbę opinii negatywnych (75 negatywnych na 2 682 wydanych).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w 2010 r. wskazują, że wzrosła zarówno liczba wydanych opinii, jak i liczba opinii negatywnych (z 101 w 2009 r. do 178 w 2010 r.). Wysoki udział negatywnych opinii o projektach uchwał budżetowych (1,2% z 2 793) i o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (2,8% z 2 682 wydanych), a także duża liczba przypadków opinii pozytywnych z uwagami (odpowiednio 46,0% i 41,4%), wynika przede wszystkim ze zmiany przepisów stanowiących podstawę opracowania tych dokumentów.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2009 i 2010 w podziale na rodzaje jst, prezentuje **tabela 8**.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

- **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (5 775 opinii, w tym 213 pozytywnych z uwagami i 7 negatywnych, wśród negatywnych 6 o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki przez gminy, 1 o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez gminę), wskazywano na:
 - przekroczenie w roku budżetowym granicy 60% planowanych dochodów, co stanowi naruszenie art. 170 ust. 2 suofp,
 - zagrożenie ponownego przekroczenia granicy 60% wykonanych dochodów, wobec braku realizacji dochodów z tytułu dotacji i środków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 nuofp,
 - zbyt wysokie obciążenie budżetów lat kolejnych spłatami zobowiązań, w tym brak uwzględnienia obowiązku zachowania od roku 2014 relacji określonej w art. 243 nuofp, do projektów tych aktów prawnych,
 - brak podstaw prawnych do ubiegania się o kredyt w związku z brakiem uprzedniego określenia w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, co stanowi naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 6 nuofp;
- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych** jst na rok 2011 (2 793 opinie, w tym 1 286 pozytywnych z uwagami i 33 negatywne, wśród negatywnych 28 o projektach budżetów gmin), stwierdzano:
 - niezachowanie, obowiązującej od 2011 r. zasady zrównoważenia budżetu bieżącego, określonej w art. 242 ust. 1 nuofp (22 przypadki wydania negatywnej opinii),
 - nieprawidłowe określenie planowanego deficytu budżetu a w konsekwencji planowanych przychodów na pokrycie deficytu oraz nieprawidłowe ustalenie limitów zobowiązań

⁴⁴ Art. 13 pkt 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁴⁵ Szczególnie art. 226 ust. 4 nuofp określający zakres przedsięwzięć i art. 228 nuofp określający zakres upoważnień, a także art. 121 ust. 2 i 8 oraz art. 122 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

- z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, czym naruszono zasady konstrukcji budżetu, wynikające z art. 212 ust. 1 pkt 3, 4 i 6 nuofp,
- brak możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu przychodami z zaciągnięcia kredytów i pożyczek w związku z przekroczeniem w roku budżetowym (w kolejnych latach) ustawowej granicy obciążenia budżetu spłatą długu, w tym wobec niezachowania w latach 2011 - 2013 obowiązującej granicy 15% planowanych dochodów, a poczynając od roku 2014 relacji z art. 243 nuofp,
 - zagrożenie przekroczenia obowiązującego progu zadłużenia (60% dochodów) w związku z nieuprawnionym prognozowaniem dochodów z tytułu dofinansowania projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 nuofp, a także w związku z brakiem przesłanek zastosowania wyłączeń ustawowych,
 - wadliwą konstrukcję budżetu, która przesądziła o braku zachowania wymogu art. 229 nuofp, a także wadliwe formułowanie upoważnień dla zarządu, pozostających w kolizji z art. 228 ust. 1 nuofp,
 - niezachowanie wymogów szczegółowości opracowania projektu uchwały budżetowej w zakresie planowanych dochodów i wydatków, określonych w art. 235 i 236 oraz wymogów przedłożenia projektu uchwały, o których mowa w art. 238 ust. 2 nuofp,
 - nieuwzględnienie ustawowo regulowanych poziomów rezerw, w tym minimalnej wysokości rezerwy ogólnej (art. 222 ust. 1 nuofp) oraz wysokości rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁶),
- w opiniach formułowano uwagi i wskazania, dotyczące:
- obowiązku zamieszczenia w uchwale budżetowej oraz wyodrębnienia w planie dochodów i wydatków, zgodnie z dyspozycją art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 nuofp, wydatków na finansowanie zadań wynikających z odrębnych ustaw, w szczególności zadań ochrony środowiska w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar (art. 403 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁷), zadań profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (odpowiednio art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi⁴⁸ i art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁹),
 - sporządzenia zestawienia kwot dotacji udzielanych z budżetu wg wymogów art. 215 nuofp,
 - obowiązku zachowania spójności danych, w tym przez wyeliminowanie błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej,
 - uruchomienia postępowania nadzorczego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną w przypadku uchwalenia deficytu w kwotach przedstawionych w projektach uchwał budżetowych;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego przez jst w projektach uchwał budżetowych na rok 2011 (2 126 opinii, w tym 107 pozytywnych z uwagami

⁴⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

i 18 negatywnych) oraz w uchwałach budżetowych na rok 2010 (765 opinii, w tym 26 pozytywnych z uwagami), podnoszono:

- brak możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu gminy przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytów i pożyczek z powodu przekroczenia w roku budżetowym granicy 60% planowanych dochodów, w tym w związku z brakiem przesłanek do zastosowania wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 170 ust. 3 suofp (4 przypadki wydania negatywnej opinii o deficycie przedstawionym w projekcie uchwały budżetowej gminy),
- wynikający z projektu wieloletniej prognozy finansowej brak możliwości spełnienia, począwszy od roku 2014, rygorów spłat zadłużenia określonych w art. 243 nuofp w związku z zamiarem zaciągnięcia kredytów i pożyczek na finansowanie deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej gminy na rok 2011 (5 przypadków),
- brak uwzględnienia wynikającego z art. 242 ust. 1 nuofp ograniczenia możliwości finansowania wydatków bieżących (deficytu operacyjnego) ze środków zaciągniętych kredytów i pożyczek (5 przypadków negatywnych opinii, w tym 2 o deficycie powiatu),
- przekroczenie w roku budżetowym granicy obciążenia budżetu gminy spłatą zobowiązań z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych, co stanowi naruszenie utrzymanego w mocy art. 169 ust. 1 suofp (3 przypadki),
- brak zachowania zasady równowagi budżetowej i nieprawidłowe określenie kwoty planowanego deficytu budżetu gminy, co stanowi naruszenie zasad konstrukcji budżetu określonych w art. 212 ust. 1 nuofp,

ponadto, w opiniach informowano o obowiązku ich publikacji, zgodnie z art. 246 ust. 2 nuofp;

- **w opiniach o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych** (2 682 opinie, w tym 1 110 pozytywnych z uwagami i 75 negatywnych) – zgodnie z wymogiem art. 230 ust. 3 nuofp – składy orzekające izb zarzuciły zarządom jst nieprzestrzeganie przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, z uwagi na:
 - niezachowanie w 2011 r. i w następnych latach normy określonej w art. 242 ust. 1 nuofp (12 przypadków wydania negatywnej opinii),
 - niezachowanie, poczynając od 2014 r. relacji określonej w art. 243 nuofp (29 przypadków),
 - niezachowanie w latach 2011 - 2013 relacji łącznej kwoty spłat (4 przypadki) i relacji łącznej kwoty długu (8 przypadków), określonych w art. 169 i art. 170 suofp,
 - niezachowanie określonych w art. 226 ust. 1 nuofp zasad konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej, w tym zasady równowagi budżetowej, zasady realności planowanych dochodów w związku z założeniem (poczynając od 2012 r.) znaczących wzrostów dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku bez wymaganego objaśnienia przyjętych wartości, a także wobec wadliwego ustalenia planowanej kwoty długu, co spowodowało nieprawidłowe ustalenie relacji, o której mowa w art. 243 nuofp (12 przypadków),
 - sporządzenie projektu prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu na okres krótszy niż wynikający z art. 227 nuofp (7 przypadków),
 - brak – wbrew postanowieniom art. 230 ust. 1 i 2 nuofp – części normatywnej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (4 przypadki),

- niedopełnienie obowiązku zachowania wymaganej spójności kwot z przedstawionymi w projekcie uchwały budżetowej w zakresie określonym w art. 229 nuofp (4 przypadki), ponadto:
- w opiniach pozytywnych z uwagami wskazywano na sporządzenie wykazów przedsięwzięć bez spełnienia wymogów konstrukcyjnych określonych w art. 226 ust. 3 i 4 oraz na zakres upoważnień nieznajdujący umocowania w art. 228 nuofp,
- w opiniach informowano o obowiązku publikacji w trybie określonym w art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 4 nuofp;
- **w opiniach o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2010 r.** (2 973 opinie, w tym 573 pozytywne z uwagami i 5 negatywnych, wśród negatywnych 4 dotyczące budżetu gminy), wskazywano:
 - naruszenie zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasad dokonywania wydatków (art. 44 ust. 3 nuofp) przez dopuszczenie do wystąpienia wysokiego stanu zobowiązań wymagalnych i obciążenie budżetu zapłatą odsetek i kar z tytułu zwłoki w regulowaniu zobowiązań (2 przypadki negatywnych opinii),
 - naruszenie zasad zaciągania zobowiązań dłużnych, wobec przekroczenia w trakcie roku budżetowego ustawowo dopuszczonej granicy 60% planowanych dochodów (2 przypadki wydania negatywnej opinii),
 - niezachowanie zasady uprzedniości budżetu przez dokonanie spłat kredytów ponad łączną kwotę planowanych rozchodów, czym naruszono zasadę nieprzekraczalnego limitu rozchodów z art. 52 ust. 1 pkt 2 nuofp,
 - niedopełnienie obowiązku uprzedniego określenia zakresu i formy informacji przez organ stanowiący, o czym stanowi art. 266 ust. 2 nuofp,
 - niewykonanie wydatków z tytułu obligatoryjnych składek, odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, odpisu od wpływów z podatku rolnego, co stanowi naruszenie zasad obowiązujących w toku wykonywania budżetu (art. 254 pkt 2 nuofp),
 - niezapewnienie pełnej zgodności informacji z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych, a w zakresie planowanych wielkości z danymi wynikającymi z podjętych uchwał,ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- konieczność dokonania oceny możliwości wykonania budżetu w planowanych wielkościach, w tym wobec znikomego wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, konieczność podjęcia działań zmierzających do ustalenia czy doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym wobec wystąpienia nieprawidłowości wskazujących na popełnienie czynów określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2009** (2 982 opinie, w tym 495 pozytywnych z uwagami i 7 negatywnych) – zarzucano organom wykonawczym:
 - przekroczenie ustawowego progu zadłużenia jst (60% wykonanych dochodów) wobec wystąpienia zobowiązań wymagalnych i rażąco niskiej realizacji dochodów (poniżej 40% planowanych), w tym dochodów ze sprzedaży majątku (5 przypadków wydania negatywnej opinii, 4 o wykonaniu budżetu związku i 1 budżetu gminy),
 - wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, polegającym na przekroczeniu planu wydatków, podwyższeniu stanu zobowiązań wymagalnych, włączeniu w finansowanie deficytu środków niestanowiących przychodów budżetu,

co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 1 suofp (obowiązujących przy opiniowaniu sprawozdań na podstawie przepisu art. 121 ust. 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych),

- przekroczenie określonego w budżecie limitu rozchodów z tytułu spłat kredytów, czym naruszono zasadę z art. 34 ust. 1 pkt 2 suofp,
- przekroczenie ustawowej granicy (15% dochodów) obciążenia budżetu spłatą zobowiązań dłużnych, w tym wobec braku przesłanek zastosowania wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 169 ust. 3 suofp,
- odbiegające od planu wykonanie obligatoryjnych wydatków (ustawowych odpisów), w tym niższe od zrealizowanych dochodów wykonanie wydatków na realizację zadań profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wskazujące na dokonywanie wydatków niezgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 2 suofp,
- niedopełnienie wymogów szczegółowości sprawozdania określonych w art. 199 ust. 1 suofp oraz niepełne wyjaśnienie przyczyn odchyień realizacji od uchwalonego planu (szczególnie w zakresie wykonanych dochodów i wydatków majątkowych),

ponadto, w wydanych opiniach wskazywano na:

- odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych, obowiązujące w dniu wydania opinii,
 - określony w art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu jst negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed rozpatrzeniem absolutorium;
- **w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych** organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2009 (2 969 opinii, w tym 142 pozytywne z uwagami i 25 negatywnych) – składy orzekające mając na uwadze aspekt formalno-prawny, tj. fakt dokonania analizy wykonania budżetu i powiązania zarzutów komisji rewizyjnej z realizacją budżetu za rok 2009 – stwierdziły:
- w 23 przypadkach negatywnych opinii o wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium, z tego wójtowi (7 wniosków), burmistrzowi (6 wniosków), prezydentowi miasta (6 wniosków), zarządowi powiatu (4 wnioski) – naruszenie przepisu art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz art. 199 ust. 3 suofp, w związku z art. 121 ust. 6 i 9 pkt 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – wobec sformułowania wniosku bez należytego zaopiniowania wykonania budżetu lub w oparciu o kryteria niezwiązane bezpośrednio z wykonaniem budżetu,
 - w 2 przypadkach negatywnych opinii o wniosku w sprawie udzielenia absolutorium (wójtowi i zarządowi związku międzygminnego) – niewypełnienie przez organ uprawniony do realizacji ustawowych funkcji kontrolnych obowiązku merytorycznej oceny wykonania budżetu pod kątem celowości, rzetelności wydatkowania środków publicznych oraz gospodarności, co stanowi naruszenie przepisów dotyczących udzielenia absolutorium dla organu wykonawczego z tytułu wykonania budżetu,
 - w opiniach pozytywnych z uwagami – wskazywano na niedostateczne uzasadnienie zarzutów w związku z nieprzedstawieniem argumentów na ich poparcie oraz na brak obiektywnej oceny przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a wykonanym w związku z nieuwzględnieniem obiektywnych uwarunkowań, a także na niedochowanie

wszystkich wymogów formalnych (w związku z nieprawidłowym wskazaniem roku budżetowego, nieprecyzyjnym określeniem kwot i obliczonych na ich podstawie wskaźników, czy też nieścisłości w przywołaniu przepisów mających zastosowanie do oceny sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2009);

- **w opiniach w sprawie uchwały** o nieudzieleniu absolutorium za rok 2009 (29 opinii, w tym 3 pozytywne z uwagami i 8 negatywnych) – składy orzekające poddając ocenie tryb, podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium, a także materialno-prawne przesłanki jej uchwalenia – zarzuciły organom stanowiącym:
 - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium prezydentowi miasta (4 przypadki), wójtowi (3 przypadki) i burmistrzowi (1 przypadek) bez spełnienia wymogów określonych w art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 199 ust. 3 suofp (mającego zastosowanie na podstawie art. 121 ust. 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych),
 - ponadto, sygnalizowano, że ze względu na upływ kadencji rad gmin art. 28a ust. 3, w związku z art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma zastosowania.

Niezależnie od rodzaju sprawy i charakteru wydanej opinii zawierano pouczenie o przysługującym prawie odwołania do kolegium izby w terminie 14 dni od jej doręczenia⁵⁰.

3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

Kolegia izb na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych rozpatrzyły w 2010 r. – 11 spośród 14 wniesionych odwołań od opinii składów orzekających, w tym sprawy 6 odwołań od opinii wydanych w 2009 r. i sprawy 8 odwołań od opinii wydanych w 2010 roku. Wniesione odwołania od opinii wydanych w 2010 r. dotyczyły oceny: projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (3)⁵¹, sprawozdania z wykonania budżetu (2), wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium (2) i uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium prezydentowi miasta.

Kolegia izb, przy uwzględnieniu spełnienia wymogów formalnych do wniesienia odwołania i rozpoznaniu charakteru zarzutów podnoszonych w odwołaniach od opinii wydanych przez składy orzekające, postanowiły:

- w 5 przypadkach o uwzględnieniu odwołania – od uwagi zawartej w pozytywnej opinii o projekcie budżetu województwa wraz z informacją o stanie mienia (projekt na rok 2010), od pozytywnej z uwagami o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy, od pozytywnej z uwagami o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, od pozytywnej z uwagami o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, od negatywnej o prawidłowości prognozy kwoty długu – z uwagi na przedstawienie przez skarżących dodatkowych argumentów na potwierdzenie prawidłowości raportowanych zamierzeń oraz dokonanych analiz i ocen,

⁵⁰ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Przepisy ustawy nie określają organu uprawnionego do złożenia odwołania.

⁵¹ Rozpatrzenie 3 wniesionych w 2010 r. odwołań od negatywnych opinii o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych nastąpiło w 2011 r., a jego wynikiem było postanowienie o oddaleniu odwołania.

- w 6 przypadkach o oddaleniu odwołania – od 2 (pozytywnej z uwagami i negatywnej) opinii o projekcie budżetu gminy wraz z informacją o stanie mienia, od negatywnej o możliwości sfinansowania deficytu (opinie wydane w 2009 r.), od negatywnej o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy – wobec uznania argumentów podnoszonych przez organy wykonawcze gmin za niemające wpływu na prawidłowość ocen, natomiast o 2 przypadkach postanowienia o oddaleniu odwołania od negatywnych opinii (o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium i o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium) – decydowały względy formalne (umorzenie postępowania).

Prezesi izb, wypełniając dyspozycję art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, powiadomili w 2010 r. właściwych wojewodów i ministra do spraw finansów publicznych o 7 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2009 (3 gmin i 4 związków międzygminnych) wraz z przedstawieniem zarzutów sformułowanych w opiniach składów orzekających.

4. Działalność kontrolna

4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, prowadzą kontrole w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych w:

- jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach i województwach samorządowych),
- związkach międzygminnych oraz związkach powiatów,
- stowarzyszeniach gmin, stowarzyszeniach gmin i powiatów oraz stowarzyszeniach powiatów,
- samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną,
- innych podmiotach w przypadku wykorzystywania przez nie dotacji otrzymanych z budżetów jst.

Funkcja kontrolna izb polega na wykonywaniu kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. Dodatkowo, w razie zaistnienia potrzeb, prezesi izb mogą zarządzić odrębną kontrolę, której przedmiotem jest sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po uprzednio przeprowadzonych kontrolach. Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych jst i ich jednostek organizacyjnych z zastosowaniem kryteriów legalności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Zakres kontroli kompleksowych prowadzonych w 2010 r. przez regionalne izby obrachunkowe⁵² był jednolity i obejmował następujące zagadnienia:

- 1) ustalenia ogólnoorganizacyjne, w tym kontrolę wewnętrzną;
- 2) prowadzenie księgowości i sporządzanie sprawozdań budżetowych;
- 3) gospodarkę pieniężną i rozrachunki, w tym zadłużenie jednostek;
- 4) realizację dochodów budżetowych, w tym dochodów z podatków i opłat lokalnych

⁵² Uchwała Nr 3/2001 KR RIO z 21 marca 2001 r. w sprawie ramowej tematyki kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego.

- oraz z gospodarowania majątkiem;
- 5) dokonywanie wydatków budżetowych, w tym z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, wydatków na cele inwestycyjne, jak również udzielanie zamówień publicznych;
 - 6) gospodarowanie mieniem komunalnym, a zwłaszcza nieruchomościami oraz przeprowadzanie inwentaryzacji tego mienia;
 - 7) realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych i powierzonych jst;
 - 8) rozliczenia finansowe jst z jej jednostkami organizacyjnymi.

Rok 2010 był kolejnym, w którym regionalne izby obrachunkowe wdrażały i wykorzystywały w swej działalności kontrolnej nowoczesne metody analityczne, poprzez wykorzystywanie narzędzi CAAT⁵³, tj. programu ACL⁵⁴.

W 2010 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 303 kontrole. Zrealizowano 787 kontroli kompleksowych, zarówno tych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak również innych kontroli kompleksowych. Często, w ramach nich dokonywane było sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach. Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych izby realizowały także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w 2010 r. wykonano 39. Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana w ubiegłym roku 329 razy. Kontroli doraźnych, które przeprowadza się w przypadkach weryfikacji zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2010 r. zrealizowano 148.

Ogółem regionalne izby obrachunkowe w 2010 r. zweryfikowały zasadność 597 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym pisma otrzymane od policji, prokuratury, wojewodów, CBA, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

Ponadto, tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi na 2010 r. przez KR RIO⁵⁵. Izby, na podstawie jednolitych programów, przeprowadziły kontrole koordynowane w zakresie następujących zagadnień:

- realizacja zamówień publicznych przez jst oraz samorządowe jednostki organizacyjne w latach 2009 i 2010 – w 416 jednostkach (koordynator – RIO w Katowicach);
- analiza osiągania przez jst średnich wynagrodzeń nauczycieli – w 498 jst (koordynatorzy – RIO w Lublinie i RIO w Białymstoku).

Kontrole te realizowano w ramach kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. Ustalenia z czynności kontrolnych przedstawione zostały w dalszej części *Sprawozdania* ...

Liczbę i rodzaje przeprowadzonych kontroli oraz objęte nimi podmioty przedstawia poniższe zestawienie.

⁵³ CAATs – informatyczne techniki wspomagani audytu.

⁵⁴ ACL – Audit Command Language – to nowoczesne narzędzie stosowane przez organy kontroli (UKS, NIK), a także firmy audytorskie.

⁵⁵ Vide protokół Nr 1/2010 z posiedzenia KR RIO w dniach 15 - 16 lutego 2010 r. w Dobieszku (pkt 7).

Kontrole przeprowadzone w 2010 r. według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe ¹⁾		problemowe		dorażne		sprawdzające	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	1 303	100,0	787	100,0	329	100,0	148	100,0	39	100,0
Województwa samorządowe	12	0,9	1	0,1	2	0,6	9	6,1	–	x
Powiaty ziemskie	106	8,1	99	12,6	2	0,6	3	2,0	2	5,1
Miasta na prawach powiatu	22	1,7	16	2,0	–	x	6	4,1	–	x
Gminy ogółem:	719	55,2	597	75,9	29	8,8	57	38,5	36	92,3
- miejskie	71	5,4	52	6,6	6	1,8	11	7,4	2	5,1
- miejsko-wiejskie	180	13,8	142	18,0	7	2,1	25	16,9	6	15,4
- wiejskie	468	36,0	403	51,3	16	4,9	21	14,2	28	71,8
Związki jst	29	2,2	29	3,7	–	x	–	x	–	x
Stowarzyszenia jst	1	0,1	1	0,1	–	x	–	x	–	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	414	31,8	44	5,6	296	90,0	73	49,3	1	2,6

¹⁾ Przez kontrole kompleksowe rozumie się zarówno kontrole przeprowadzane na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak i inne kontrole kompleksowe realizowane w jednostkach.

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 60,4%. Udział kontroli problemowych wynosił 25,2% i związany był przede wszystkim z kontrolą wynagrodzeń nauczycieli w placówkach oświatowych.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst oraz samorządowych osób prawnych przeprowadzone w 2010 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			Kompleksowe		problemowe		dorażne		sprawdzające	
	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %
Ogółem, z tego:	414	100,0	44	100,0	296	100,0	73	100,0	1	100,0
Jednostki budżetowe	340	82,2	38	86,4	253	85,6	48	65,7	1	100,0
Zakłady budżetowe	25	6,0	3	6,8	19	6,4	3	4,1	–	x
Gospodarstwa pomocnicze	3	0,7	–	x	2	0,7	1	1,4	–	x
Instytucje kultury ¹⁾	22	5,3	3	6,8	11	3,7	8	11,0	–	x
SP ZOZ ¹⁾	14	3,4	–	x	9	3,0	5	6,8	–	x
Pozostałe osoby prawne ¹⁾	5	1,2	–	x	1	0,3	4	5,5	–	x
Pozostałe ²⁾	5	1,2	–	x	1	0,3	4	5,5	–	x

¹⁾ Samorządowe osoby prawne.

²⁾ M.in. beneficjenci dotacji otrzymanych od jst.

W roku 2010 w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 71,5% oraz dorażne – 17,6%. Kontrole kompleksowe w jednostkach organizacyjnych to tylko 10,6% ogólnej liczby kontroli.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek, w 2010 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych w czasie 1 kontroli naruszeń prawa, były gminy wiejskie oraz miasta na prawach powiatu. Średnio, na każdą z przeprowadzonych kontroli w tych jednostkach przypadało około 19 różnego rodzaju nieprawidłowości.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli

Typ jednostki	Rodzaj kontroli									
	ogółem		kompleksowa		problemowa		doraźna		sprawdzająca	
	Liczba nieprawidłowości									
	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę
Ogółem, z tego:	16 481	12,6	14 792	18,8	1 108	3,4	474	3,2	107	2,7
Województwa samorządowe	26	2,2	6	6,0	2	1,0	18	2,0	–	x
Powiaty ziemskie	1 144	10,8	1 131	11,4	2	1,0	11	3,7	–	x
Miasta na prawach powiatu	413	18,8	394	24,6	–	x	19	3,2	–	x
Gminy ogółem:	13 290	18,5	12 952	21,7	67	2,3	164	2,9	107	3,0
- miejskie	1 076	15,2	1 035	19,9	8	1,3	33	3,0	–	x
- miejsko-wiejskie	3 217	17,9	3 107	21,9	16	2,3	85	3,4	9	1,5
- wiejskie	8 997	19,2	8 810	21,9	43	2,7	46	2,2	98	3,5
Związki i stowarzyszenia jst	191	6,4	191	6,4	–	x	0	x	–	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	1 417	3,4	118	2,7	1 037	3,5	262	3,6	x	x

4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych w 2010 r. stwierdzono 16 481 przypadków wystąpienia nieprawidłowości, w 2009 r. liczba stwierdzonych nieprawidłowości była na podobnym poziomie 16 663 nieprawidłowości.

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2006 - 2010

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009		2010	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	Liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	16 549	100,0	15 876	100,0	17 171	100,0	16 663	100,0	16 481	100,0
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	2 064	12,4	1 916	12,1	1 862	10,8	1 833	11,0	1 552	9,4
Księgowość i sprawozdawczość budżetowa	3 462	20,8	3 196	20,2	3 596	20,9	3 515	21,1	3 494	21,2
Gospodarka pieniężna i rozrachunki	1 613	9,8	1 070	6,7	1 166	6,8	1 102	6,6	1 021	6,2
Wykonanie budżetu, w tym:	5 789	35,0	6 238	39,3	6 404	37,4	6 123	36,7	6 252	37,9
- dochody i przychody	3 285	19,9	3 726	23,5	3 759	21,9	3 389	20,4	3 608	21,8
- wydatki i rozchody	2 319	14,0	2 281	14,4	2 449	14,4	2 518	15,1	2 497	15,2
- inne	185	1,1	231	1,4	196	1,1	216	1,3	147	0,9
Zamówienia publiczne	2 032	12,3	1 972	12,4	2 339	13,6	2 157	12,9	2 306	14,0
Mienie komunalne	1 254	7,6	1 093	6,9	1 338	7,8	1 339	8,0	1 372	8,3
Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	92	0,6	163	1,0	188	1,1	283	1,7	223	1,4
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	243	1,5	228	1,4	278	1,6	311	1,9	261	1,6

Nieprawidłowości w 2010 r., podobnie jak w latach poprzednich, zostały zagregowane w kilku podstawowych grupach zagadnień: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość budżetowa, gospodarka pieniężna i rozrachunki, wykonanie budżetu, w tym dochody i przychody oraz wydatki i rozchody, zamówienia publiczne, mienie komunalne, zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień, rozliczenia finansowe jst z ich jednostkami organizacyjnymi.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 2010 r. wynika, że największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu – 37,9%, w tym dochodów i przychodów (21,8%) oraz wydatków i rozchodów (15,2%), jak też w zagadnieniach tematycznych dotyczących księgowości i sprawozdawczości budżetowej (21,2%) oraz zamówień publicznych (14,0%).

4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólnoorganizacyjne

Regionalne izby obrachunkowe kontrolując gospodarkę finansową i zamówienia publiczne dokonują też oceny zagadnień dotyczących organizacji jednostek, przy czym ograniczają się jedynie do tych, które mają bezpośredni wpływ na gospodarkę finansową.

W 2010 r. wystąpiły 1 552 przypadki nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, do których zaliczały się zwłaszcza:

- brak lub niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 367 przypadków,
- brak lub niekompletne opracowanie procedur kontroli finansowej – 148,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 148,
- nieprzeprowadzenie kontroli w jednostkach podległych lub nadzorowanych – 138,
- nieprzestrzeganie procedur kontroli – 85,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 31.

W Gminie Wielka Nieszawka (kujawsko-pomorskie) nie został utworzony ośrodek pomocy społecznej. Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowała komórka organizacyjna funkcjonująca w ramach struktury Urzędu Gminy. Powyższe rozwiązanie organizacyjno-prawne naruszało przepis w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁶, w myśl którego zadania pomocy społecznej w gminach winny być wykonywane przez jednostki organizacyjne posiadające samodzielność finansową i organizacyjną.

W 2009 r. nie prowadzono audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Lubsku (woj. lubuskie), pomimo obowiązku, wynikającego z art. 49 ust. 2 suojp. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Urzędzie Gminy Dębica (woj. podkarpackie) w latach 2007 - 2008, w Urzędzie Miasta Lubań Śląski (woj. dolnośląskie) w latach 2008 - 2009 oraz w Starostwie Powiatowym w Myśliborzu (woj. zachodniopomorskie) w latach 2008 - 2009.

⁵⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

Zarząd Powiatu Gryfickiego (woj. zachodniopomorskie) nie przedstawił organowi stanowiącemu jst projektu uchwały w sprawie opracowania i realizacji w latach 2007 - 2009 programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, co było niezgodne z przepisami art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku z art. 12 pkt 9 lit. c ww. ustawy oraz art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.⁵⁷

W trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Żninie (woj. kujawsko-pomorskie) w 2010 r. stwierdzono brak zatrudnienia od grudnia 2006 r. Dyrektora Miejskiego Zespołu Oświaty. Od stycznia 2008 r. obowiązki Dyrektora w przedmiotowej jednostce powierzono Zastępcy Burmistrza, który ponadto na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta sprawował bezpośredni nadzór nad przedmiotową placówką. Powyższe rozwiązania organizacyjno-prawne naruszały art. 44 ust. 1 i art. 187 suofp oraz art. 53 ust. 1 nuofp, z których wynika między innymi, że każda jednostka sektora finansów publicznych musi mieć kierownika.

W Gminie Wisła (woj. śląskie) zaniechano rozwiązania umowy o pracę z Dyrektorem Wiślańskiego Centrum Kultury w Wiśle, wskutek naruszenia ustawowego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Powyższe było niezgodne z przepisem określonym w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵⁸. Powyższy przepis obligował Burmistrza Miasta Wisły do rozwiązania umowy o pracę z Dyrektorem WCK, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę.

Księgowość i sprawozdawczość budżetowa

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji, stwierdzono 3 494 przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych. W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 293 przypadki,
- wykazywania w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją – 275,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 264,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 257,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki lub chronologii zapisów – 225,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald itp.) – 212,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 192,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 126,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 122,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 110,
- niesporządzania wszystkich wymaganych sprawozdań – 106.

W rachunku zysków i strat Urzędu Miasta Kielce (woj. świętokrzyskie) za 2008 r., w przychodach (poz. A.V) nie ujęto kwoty 48 442 700,69 zł dotyczącej dotacji zaklasyfikowanych

⁵⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

⁵⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

do dochodów budżetu w § 201 i § 631, co było niezgodne z zapisami § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

W Urzędzie Miasta Dzierżoniów (woj. dolnośląskie) w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za 2009 r. nie wykazano wynikających z podatkowej ewidencji analitycznej, zaległości w podatkach lokalnych zabezpieczonych wpisami na hipotekę przymusową w łącznej kwocie 2 362 006,34 zł oraz należności z tytułu odsetek zabezpieczonych wpisami na hipotekę przymusową w wysokości 120 349,10 zł. Stan ten był niezgodny z zapisem § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁹, gdzie wskazano, że sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej.

Ewidencją księgową prowadzoną w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu (woj. zachodniopomorskie) nie objęto 73 nieruchomości niezabudowanych sprzedanych w latach 2006 i 2007 za kwotę ogółem 180 632,00 zł, co świadczy o nierzetelności ksiąg rachunkowych w tym okresie i było niezgodne z przepisem art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁰.

Nieprzewodzenie przez jednostkę budżetową – Zespół Szkół w Nieszawie (woj. kujawsko-pomorskie) w 2009 r. ksiąg rachunkowych (dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald ksiąg pomocniczych), co skutkowało niewykonywaniem podstawowych obowiązków wynikających z przepisów ustawy o rachunkowości.

Gospodarka pieniężna i rozrachunki

Kolejny rok z rzędu, w zakresie dotyczącym gospodarki pieniężnej i rozrachunków, najpoważniejszą pozycję wśród nieprawidłowości stanowią nieterminowo regulowane przez kontrolowane jednostki zobowiązania. Ogółem ujawniono 247 takich przypadków, co stanowiło 24,2% ogólnej liczby nieprawidłowości w tym zakresie. Kolejnymi, pod względem częstotliwości występowania, były następujące nieprawidłowości:

- nieprzeprowadzenie lub nierzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieudokumentowanie jej wyników – 133 przypadki,
- nierzetelne lub nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gotówkowych (niebieżące, nierzetelne, niesprawdzalne prowadzenie raportów kasowych), niesporządzanie raportów mimo występowania obrotu gotówką – 108,
- realizowanie zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 103,
- wypłata gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 35,
- nieprzeprowadzanie kontroli gospodarki kasowej (np. niesprawdzanie raportów) – 32,
- niezgodność rzeczywistego stanu gotówki ze stanem ewidencyjnym (niedobór lub nadwyżka gotówki w kasie) – 22.

⁵⁹ Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.

⁶⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

Dokonywanie wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania i bez egzekwowania wskazania daty odbioru gotówki. Ww. nieprawidłowość wystąpiła w Urzędzie Miejskim w Korszach, Urzędzie Miasta i Gminy Ruciane Nida, Urzędzie Gminy Biskupiec, Urzędzie Gminy Budry i w Urzędzie Gminy Rybno (wszystkie woj. warmińsko-mazurskie).

Główny księgowy Gimnazjum w Wysokiem Mazowieckiem (woj. podlaskie) dokonywał przelewów na swój rachunek bankowy kwot nieudokumentowanych dowodami źródłowymi oraz zawyżonych własnych wynagrodzeń w stosunku do kwot wynikających z list płac. Łącznie w latach 2006 - 2010 pracownik przełał bezpodstawnie na własne konto bankowe kwotę 153 660,73 zł.

Burmistrz i Zastępca Burmistrza Stawisk (woj. podlaskie) pobierali zaliczki na poczet wynagrodzeń i nie dokonywali ich bieżącego zwrotu, wbrew m.in. wprowadzonym przez Burmistrza regulacjom wewnętrznym. Burmistrz pobrał zaliczki w 2008 r. na kwotę 17 500,00 zł i do czasu kontroli w ogóle nie dokonywał ich spłat. Suma zaliczek pobranych przez Zastępcę Burmistrza wyniosła 14 900,00 zł w 2009 r. i 15 900,00 zł w 2010 r. (pracownik ten w trakcie kontroli dokonał spłat zaliczek pobranych w 2009 r.).

W Urzędzie Gminy Szudziałowo (woj. podlaskie) stwierdzono przypadki realizowania zapłaty na podstawie dowodów księgowych niezatwierdzonych do wypłaty przez Wójta lub niepodpisanych na dowód kontroli przez Skarbnika na łączną kwotę 60 600,24 zł. Ponadto, przeprowadzona kontrola kasy Urzędu wykazała niezgodność stanu ewidencyjnego gotówki ze stanem faktycznym m.in. na kwotę 6 170,00 zł będącą sumą zaliczek wypłaconych na podstawie pisemnych wniosków Skarbnikowi, Sekretarzowi oraz Wójtowi, które nie zostały ujęte w raportach kasowych po stronie rozchodu, ani w księgach rachunkowych jako należności od pracowników.

W Urzędzie Gminy Łopuszno (woj. świętokrzyskie) nie dokonano powiązania wyników inwentaryzacji stanu środków na rachunkach bankowych ze stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych – stany środków pieniężnych wykazane w księgach rachunkowych i bilansach (jednostki i wykonania budżetu) nie były zgodne ze stanem rzeczywistym – wynikającym z potwierdzeń sald przekazanych przez bank. Stan rachunków bankowych wg ewidencji banków na 31 grudnia 2009 r. wynosił 432 198,20 zł, natomiast wg ksiąg rachunkowych 455 093,15 zł.

W Gminie Mysłakowice (woj. dolnośląskie) zobowiązania wynikające z 29 faktur z 2008 r. i 2009 r., w kwocie 706 782,58 zł uregulowano z opóźnieniem wynoszącym do 4 miesięcy, co naruszało przepis art. 35 ust. 3 pkt 3 suofp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Gmina Nowe Warpno (woj. zachodniopomorskie) zaciągnęła na podstawie umowy z dnia 18 grudnia 2006 r. kredyt w rachunku bieżącym w kwocie 300 000,00 zł na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru środków budżetowych. Burmistrz Gminy nie zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w sprawie uzyskania opinii o możliwości spłaty kredytu, czym naruszono przepis art. 83 ust. 2 suofp. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Oporów (woj. łódzkie), gdzie Wójt Gminy nie zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii dotyczących możliwości spłaty kredytów zaciąganych w latach 2009 i 2010, czym naruszył ww. przepis w odniesieniu do zobowiązań zaciąganych do dnia 31 grudnia 2009 r. oraz art. 91 ust. 2 nuofp w odniesieniu do zobowiązań zaciąganych po dniu 1 stycznia 2010 r.

W Gminie Dąbrowa Zielona (woj. śląskie) zaciągnięto zobowiązania z tytułu kredytów krótkoterminowych z przeznaczeniem na pokrycie deficytu finansowego, pomimo że Rada Gminy nie udzieliła upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co stanowiło

naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d i pkt 10 ustawy o samorządzie i art. 184 ust. 2 pkt 1 suoftp.

Wykonanie budżetu - dochody i przychody

W tej kategorii kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały największą liczbę nieprawidłowości – 3 608 przypadków. Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny i od środków transportowych – 315 przypadków,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 280,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 298,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 233,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, rolnym i od środków transportowych – 220,
- niepobieranie lub pobieranie w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych (w tym nieprzerachowywanie dokonanych bez odsetek wpłat zaległości podatkowych na należność główną i odsetki za zwłokę) – 176,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny – 167,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 117,
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 87,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek od nieruchomości – 86,
- niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 79,
- dokonywanie przypisu podatków mimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 71,
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych – 68.

Nakazy płatnicze i decyzje ustalające podatek rolny na 2009 r. w Gminie Głowno (woj. łódzkie) były wydawane w oparciu o obniżoną cenę skupu żyta w kwocie 40 zł za 1q obowiązującą w 2008 r., ustaloną na podstawie uchwały nr XIV/96/07 z dnia 29 listopada 2007 r. Rady Gminy Głowno, w sytuacji gdy nie została podjęta uchwała w sprawie obniżenia ceny skupu żyta, w celu zmniejszenia podstawy ustalania podatku rolnego na terenie gminy w 2009 r. Z uwagi na to podstawę obliczenia podatku rolnego na obszarze Gminy winna stanowić cena skupu żyta ustalona w komunikacie Prezesa GUS z dnia 17 października 2008 r.⁶¹, tj. 55,80 zł za 1 q. W rezultacie stosowania obniżonej ceny skupu żyta – 40 zł, zmniejszono wymiar podatku rolnego w 2009 r. o 213 007,00 zł.

⁶¹ M. P. z 2008 r. Nr 81, poz. 717.

W Mieście Szczecinek (woj. zachodniopomorskie) organ podatkowy bez ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami udzielił w 2009 r. siedmiu podatnikom zwolnień w podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 401 150,33 zł z tytułu prowadzenia przez nich zakładów pracy chronionej. Niewykonanie czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności danych zawartych w złożonych deklaracjach z przedstawionymi dokumentami stanowiło naruszenie przepisów art. 272 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa.

W Gminie Poniatowa (woj. lubelskie) stwierdzono udzielanie zwolnień w podatku od nieruchomości przedsiębiorcom z naruszeniem postanowień uchwały Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości należących do przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Poniatowa, przez co nie pobrano dochodów w kwocie 93 469,00 zł od przedmiotów, które należało opodatkować w całości lub w części podatkiem od nieruchomości.

Kontrola działań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych Gminy Nowa Sól – Miasto (woj. lubuskie) wykazała, że do 29 podatników wysłano upomnienia o zaległościach na kwotę ogółem 187 986,00 zł, lecz po bezskutecznym upływie wyznaczonego w upomnieniach terminu płatności, nie wystawiono tytułów wykonawczych. Zapis § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶² stanowi, iż termin ten wynosi 7 dni od doręczenia upomnienia. Powyższe zaniechanie stanowi naruszenie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, który stanowi, że po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy.

Organ podatkowy w Gminie Łubnice (woj. świętokrzyskie) nie prowadził systematycznie czynności windykacyjnych w stosunku do podatników zalegających z zapłatą podatków. Na skutek nieprowadzenia działań windykacyjnych dopuszczono do przedawnienia w 2009 r. należności za lata 2001 - 2005 na kwotę 45 018,42 zł.

Gmina Głowno (woj. łódzkie) nie doliczyła podatku VAT do cen wywoławczych za sprzedawane działki przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i uiściła go z własnych dochodów, powodując ich uszczuplenie o kwotę 33 022,00 zł.

W Gminie Świętochłowice (woj. śląskie) zaniechano aktualizacji w latach 2006 - 2010 opłat z tytułu użytkowania wieczystego mienia Gminy oraz mienia Skarbu Państwa, przez co zaniżono dochody z tego tytułu. Na podstawie zestawienia sporządzonego przez pracowników Urzędu Miejskiego w Świętochłowicach kwota skutków zaniżenia dochodów z tego tytułu wynosiła 1 441 113,45 zł. Zgodnie z przepisem art. 77 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶³ wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie.

W Gminie Fajslawice (woj. lubelskie) stwierdzono bezpodstawne potrącenie zobowiązań najemcy z tytułu czynszu najmu w kwocie 85 333,01 zł z zobowiązaniami gminy z tytułu ulepszeń w lokalu, sfinansowanych przez najemcę (w celu przystosowania budynku do prowadzonej działalności gospodarczej), w sytuacji gdy zgodnie z zawartą umową przystosowanie pomieszczeń do prowadzonej działalności obciążało wyłącznie najemcę, a najemca, który dokonał ulepszeń w wynajmowanym lokalu, mógł dochodzić zwrotu ich wartości dopiero po oddaniu lokalu wydzierżawiającemu. W opisywanej sytuacji Gmina kompensując czynsz z ulepszeniami dokonanymi przez najemcę pokrywa koszty ulepszeń na rzeczy używanej przez inny podmiot dla

⁶² Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.

⁶³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

celów prowadzenia przez niego działalności gospodarczej, a same ulepszenia podlegają stopniowej utracie wartości, w trakcie ich wykorzystywania w prowadzonej działalności.

Skutki obniżenia górnych stawek podatków, skutki udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania, w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jst, danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa⁶⁴.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2010 r. stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 233 przypadkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2009 i 2010 (w zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2009	2010	2009	2010
Ogółem, z tego:	18 981 220,95	13 989 649,07	5 986 898,67	7 303 767,12
- skutki obniżenia górnych stawek podatków	8 631 001,68	6 062 490,94	2 394 202,65	2 754 554,02
- skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	6 641 124,01	4 605 829,24	1 914 461,33	2 747 795,05
- skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa	3 709 095,26	3 321 328,89	1 678 234,69	1 801 418,05

Dane wykazywane w powyższym zakresie w sprawozdaniach budżetowych, składanych przez jst do regionalnych izb obrachunkowych i za ich pośrednictwem do Ministerstwa Finansów, stanowią jeden z czynników wpływających na wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej, należnej jednostce z budżetu Państwa. Wobec powyższego, skutkiem ustaleń kontroli są decyzje Ministra Finansów w sprawie korekt wysokości ww. subwencji.

W związku z nieprawidłowościami przy sporządzeniu sprawozdania Rb-PDP za 2008 r. przez Gminę Szudziałowo (woj. podlaskie), polegającymi na zaniżeniu w podatku od nieruchomości skutków zwolnień od podatku gruntów, dokonanych przez Radę Gminy, zalecono sporządzenie korekty sprawozdania. W związku z ponownym ustaleniem danych sprawozdawczych Minister Finansów wydał decyzję, na mocy której zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2010 r. dla Gminy Szudziałowo o kwotę 193 638,00 zł.

Gmina Trzebownik (woj. podkarpackie) wykazała nieprawidłowe dane w sprawozdaniach Rb-PDP oraz Rb-27S sporządzonych na dzień 31 grudnia 2007 r. (m.in. zaniżoną o 196 999,00 zł kwotę skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych, zaniżoną o 23 447,00 zł kwotę skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości) oraz na dzień

⁶⁴ Stosownie do przepisów art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości m.in. w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji, prezes izby przekazuje informacje o tym fakcie organom dokonującym naliczenia tych środków finansowych.

31 grudnia 2008 r. (m.in. zaniżoną o 197 126,00 zł kwotę skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych, zaniżoną o 24 279,00 zł kwotę skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości). W wyniku korekt sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych Ministerstwo Finansów zmniejszyło część wyrównawczą subwencji ogólnej dla Gminy Trzebowniko łącznie o kwotę 323 530,00 zł.

W Gminie i Mieście Błażowa (woj. podkarpackie) w sprawozdaniach Rb-PDP oraz Rb-27S na dzień 31 grudnia 2007 r. wykazano m.in. zaniżone o 109 993,00 zł kwoty skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości, zaniżone o 298 633,10 zł kwoty skutków z tytułu zwolnień wprowadzonych przez Radę Miejską w podatku od nieruchomości, zawyżone o 28 378,00 zł kwoty skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa – rozłożenie na raty w podatku od nieruchomości. W sprawozdaniach Rb-PDP oraz Rb-27S na dzień 31 grudnia 2008 r. wykazano: zaniżone o 129 120,78 zł kwoty skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości oraz zaniżone o 378 183,68 zł kwoty skutków z tytułu zwolnień wprowadzonych przez Radę Miejską w podatku od nieruchomości. W wyniku korekt sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych Ministerstwo Finansów zmniejszyło na 2009 r. i 2010 r. część wyrównawczą subwencji ogólnej dla Gminy i Miasta Błażowa łącznie o kwotę 797 516,00 zł.

Wykonanie budżetu - wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe ustaliły 2 497 przypadków naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej wystąpiły:

- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 249 przypadków,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 244,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów) – 234,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków – 233,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 150,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 144,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 136,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 131,
- wypłacanie diet radnym niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie ich pomimo niezłożenia wymaganych oświadczeń majątkowych – 87,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 56,
- nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 40,
- wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 39.

W toku kontroli w Powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim (woj. opolskie) ustalono, iż od dnia 1 lipca 2009 r. wypłacano pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę nagrody inne niż nagroda jubileuszowa (np. z okazji 10-lecia Powiatu, za sumienne wykonywanie obowiązków na poszczególnych stanowiskach pracy), pomimo, że w Starostwie Powiatowym nie obowiązywał regulamin wynagradzania określający warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania nagród innych niż nagroda jubileuszowa. Łączna kwota wypłaconych

nagród, bez określenia w regulaminie wynagradzania warunków przyznawania nagród oraz warunków i sposobu ich wypłacania, w okresie objętym kontrolą wyniosła 167 440,00 zł.

Dnia 23 grudnia 2009 r. dokonano zaliczkowej wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2009 r. dla pracowników Urzędu Miasta Kielce (woj. świętokrzyskie) na kwotę brutto 1 709 271,21 zł. Wypłacone wynagrodzenie naliczono od sumy wynagrodzeń podlegających uwzględnieniu w podstawie naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego wypłaconych w okresie od stycznia do listopada 2009 r., co narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁶⁵.

W Gminie Jednoróżec (woj. mazowieckie) nie przekazano Gminnemu Zespołowi Oświaty w Jednoróżcu środków finansowych w kwocie 314 188,66 zł na wypłatę jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli placówek oświatowych Gminy za 2009 r. w terminie umożliwiającym wypłatę tych dodatków do dnia 31 stycznia 2010 r.

Kwota naliczonego odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w Urzędzie Gminy Władysławów (woj. wielkopolskie) na dzień 5 marca 2009 r. wynosiła 52 998,48 zł. Do dnia 30 września 2009 r. na rachunek Funduszu przekazano kwotę 40 000,00 zł. Nieprzekazanie na rachunek bankowy ZFŚS w terminie do 30 września 2009 r. pełnej kwoty naliczonego na 2009 rok odpisu stanowiło naruszenie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁶⁶.

W Gminie Łabiszyn (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono bezpodstawne udzielenie dotacji celowej 6 podmiotom na odnowienie elewacji obiektów położonych na obszarze starówki na łączną kwotę 30 925,00 zł na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pomimo braku odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej i braku wpisania ww. nieruchomości do rejestru zabytków. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 81 ww. ustawy, art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 176 ust. 3 suofp.

W Gminie Dąbrowa Białostocka (woj. podlaskie) podmioty niepubliczne prowadziły 4 szkoły podstawowe. Przeprowadzona, z uwzględnieniem art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, kontrola udzielenia tym podmiotom dotacji na prowadzenie szkół publicznych wykazała, że w świetle przywołanej regulacji gmina winna przekazać w 2009 r. dotację dla 3 szkół wyższą łącznie o 85 210,02 zł, natomiast 1 szkole niższą na sumę 27 495,00 zł. W związku z realizacją wniosków pokontrolnych Gmina dokonała prawidłowego rozliczenia dotacji.

W 2009 r. dokonano z budżetu Gminy Nagłowice (woj. świętokrzyskie) wydatków związanych z finansowaniem Klubu Sportowego „Dąb Nagłowice” na kwotę 52 566,36 zł bez stosowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym ze środków na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na kwotę 10 352,00 zł na zadania niemieszczące się w zakresie zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Dokonane wydatki obejmowały prowadzenie przez sędziów zawodów mistrzowskich w piłce nożnej pomiędzy drużynami klubów, obsługę medyczną meczów piłkarskich, pranie strojów dla zawodników itp.

Z budżetu Gminy Kamień (woj. podkarpackie) w latach 2007 i 2008 przekazywano dotacje dla Parafii Rzymsko-Katolickiej w Kamieniu na prowadzenie dwóch przedszkoli niepublicznych w łącznej kwocie 60 000,00 zł, pomimo nieustalenia przez Radę Gminy trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, czym naruszono przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych,

⁶⁵ Dz. U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.

⁶⁶ Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Powiat Legnicki (woj. dolnośląskie) zaciągnął zobowiązanie w kwocie 1 068 636,40 zł, na podstawie umowy z wykonawcą o roboty budowlane nr 105/7/2008 z dnia 11 sierpnia 2008 r. na zadanie pn. „Prace budowlane w budynku 6 i 7 zabytkowego klasztoru w Legnickim Polu – remont dachu”, bez zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie.

Bezpodstawne wydatkowanie, przez Miasto i Gminę Skawina (woj. małopolskie) środków publicznych w kwocie 1 138 033,67 zł na remont budynku i parkingu, które stanowią własność osoby prawnej (nienależącej do gminy). Ww. wydatki nie mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy, o którym stanowi art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe stanowi naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 7a oraz art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W 2009 r. z budżetu Gminy Klimontów (woj. świętokrzyskie) dokonano wydatków na realizację zadania pn. „Budowa sieci wodociągowej wraz z przyłączami w miejscowości Pęczów gm. Klimontów”, w ramach którego bezpodstawnie sfinansowano wykonanie przyłączy wodociągowych, rozumianych jako odcinki przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym na kwotę 230 116,83 zł za wykonanie 3 762,5 m (120 szt.) przyłączy.

W trakcie kontroli Gminy Tarnawatka (woj. lubelskie) stwierdzono naruszenie przez Wójta Gminy kompetencji dyrektora Zespołu Szkół i Przedszkola w Tarnawatce do dysponowania środkami finansowymi ujętymi w planie finansowym tej jednostki, przez zawarcie 14 listopada 2008 r. umowy na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa boiska do piłki nożnej o nawierzchni z trawy syntetycznej w miejscowości Tarnawatka” o wartości 451 434,31 zł, w sytuacji gdy środki finansowe na realizację tego zadania zostały ujęte w planie finansowym Zespołu Szkół i Przedszkola w Tarnawatce oraz zatwierdzenie do wypłaty faktur za wykonane roboty na kwotę 451 434,31 zł ze środków ujętych w planie finansowym Zespołu Szkół i Przedszkola w Tarnawatce, przy czym faktury te – mimo, że były wystawione na Urząd Gminy – zostały ujęte w księgach rachunkowych Zespołu Szkół i Przedszkola w Tarnawatce.

Wykonanie budżetu – inne nieprawidłowości

W 2010 r., wydziały kontroli prowadziły czynności sprawdzające działanie jednostek organizacyjnych jst w zakresie konstruowania planów finansowych jednostek oraz ich wykonywania.

Do nieprawidłowości, które wynikały z analizy działań formalnych na etapie projektowania i dokonywania zmian w planach finansowych, należy zaliczyć przede wszystkim ich niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie przez jednostki organizacyjne jst oraz brak ich aktualizacji – 69 przypadków. W 52 przypadkach wskazano uchybienia w przekazywaniu jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków, wprowadzanych w toku wykonywania budżetu.

Zamówienia publiczne

Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań, w sposób jawny i przejrzysty, zapewnia stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

publicznych⁶⁷. Przepisy ww. ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac.

W 2010 r. stwierdzono w tym zakresie 2 306 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 14,0% łącznej liczby nieprawidłowości. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia – 185 przypadków,
- nieokreślenia lub niewłaściwego określenia wartości zamówienia – 156,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia – 154,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu i o zawarciu umowy – 152,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia (cechy techniczne i jakościowe, kosztorys, projekt) – 89,
- nieprawidłowego ustalania lub pobierania zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 82,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 81,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia – 66,
- nieządania od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków – 66,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 66,
- nieodrzużenia nieprawidłowej oferty lub odrzużenia prawidłowej – 64,
- nieprawidłowego ustalania lub pobierania wadium – 60,
- nieprzestrzegania zasady równego traktowania oraz uczciwej konkurencji – 59,
- nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad wykluczania oferentów z postępowań – 56
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 52,
- naruszenia zakazu dokonywania niekorzystnych dla zamawiającego zmian umowy – 42,
- braku zawiadomienia o wyborze oferty, jej odrzuceniu lub wykluczeniu wykonawcy z postępowania – 38.

Zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi oraz przykładowe nieprawidłowości z tego zakresu zostały przedstawione w Rozdziale 4.2. niniejszego *Sprawozdania* ...

Mienie komunalne

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami organy działające za jst są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

W trakcie kontroli dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym odnotowano:

- nieprzestrzeganie przepisów przy sprzedaży nieruchomości – 354 przypadki,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysonowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwałe zarząd) – 246,
- nieprzeprowadzenie, nierozliczenie lub nieprawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie

⁶⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

- inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych – 162,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa wieczystego użytkowania, aktualizowanie opłat, stawki opłat itp.) – 36.

W Starostwie Powiatowym w Goleniowie (woj. zachodniopomorskie) w trakcie inwentaryzacji przeprowadzonej według stanu na dzień 30 listopada 2005 r. nie objęto inwentaryzacją rozpoczętych inwestycji ujętych na koncie 080 „Inwestycje – środki trwałe w budowie” w kwocie 12 785 621,91 zł, czym naruszono przepisy art. 26 ust. 3 pkt 3 o rachunkowości oraz zapis § 6 ust. 1 pkt 2 Instrukcji Inwentaryzacyjnej stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 75/2004 Starosty Goleniowskiego z dnia 18 grudnia 2004 r. w sprawie Instrukcji Inwentaryzacyjnej.

W Gminie Łomża (woj. podlaskie) stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia wykonawczego w sprawie przetargów na zbycie nieruchomości, polegające na niedozwolonym zorganizowaniu drugiego przetargu w sytuacji, gdy od daty zamknięcia pierwszego przetargu upłynęło ponad 6 miesięcy. Skutkowało to bezpodstawnym – w świetle art. 39 ust. 1, w związku z art. 67 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy – obniżeniem ceny nieruchomości z 595 800 zł do 450 000 zł (nieruchomość zbyto za 454 500 zł – udział w przetargu wziął jeden podmiot).

W Gminie Pszczew (woj. lubuskie) w latach 2000 - 2009 w 3 przypadkach, przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia, nastąpiło zbycie prawa własności do lokalu mieszkalnego, w tym 2 lokale zbyto w drodze umowy darowizny na rzecz osoby niebędącej osobą bliską oraz 1 lokal w drodze umowy sprzedaży na rzecz osoby obcej. W latach 2000 - 2009 Wójt Gminy nie korzystał z uprawnienia żądania zwrotu udzielonych bonifikat na sprzedaż ww. lokali, w kwocie 29 394,80 zł, co naruszało przepis art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Gminach Żnin oraz Mogilno (kujawsko-pomorskie), gdzie stwierdzono zaniechanie działań zmierzających do dochodzenia należności w kwotach odpowiednio 109 482,00 zł oraz 27 723,00 zł z tytułu zwrotu bonifikat udzielonych od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych.

W toku kontroli Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Niemodlinie (woj. opolskie) ustalono iż administrował on 32 wspólnotami mieszkaniowymi: 22 małymi wspólnotami mieszkaniowymi z udziałem gminy powyżej 50% i 10 dużymi wspólnotami mieszkaniowymi z udziałem gminy powyżej 50%. W myśl przepisu art. 184. ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową wykonywaną przez zarządców nieruchomości na zasadach określonych w tej ustawie. Zarządcą nieruchomości jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadaną w trybie przepisów rozdziału 4 tej ustawy. Ustalono, że pracownicy ZGKiM nie posiadają licencji, o których wyżej mowa, w związku z czym prowadzenie przez ZGKiM zarządu wspólnotami mieszkaniowymi stanowiło naruszenie art. 184. ust. 1 ww. ustawy.

Miasto Andrychów (woj. małopolskie) nabyło w 2007 r. udziały w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Andrychowie, na łączną kwotę 1 461 500,00 zł, pomimo braku stosownego upoważnienia ze strony Rady Miejskiej, jak również braku ustalenia przez Radę Miejską zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez burmistrza, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym.

Miasto Lublin (woj. lubelskie) nie podejmowało czynności mających na celu ustalenie i pobranie opłat, o których mowa w przepisach art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁸ (tzw. renty planistycznej) w odniesieniu do objętych kontrolą nieruchomości o łącznej powierzchni 401 179 m² w związku z wejściem

⁶⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

w życie uchwały Rady Miasta Nr 628/XXIX/2005 z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część IV. W trakcie kontroli wszczęto postępowanie w odniesieniu do kontrolowanych nieruchomości, jednak w części przypadków miało to miejsce już po upływie pięcioletniego terminu przedawnienia roszczeń miasta Lublina z tytułu renty planistycznej (w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 209 629 m²).

Wójt Gminy Łopuszno (woj. świętokrzyskie) przekazał nieruchomości w trwały zarząd dla dwóch instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Łopusznie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Łopusznie. Przekazanie nieruchomości w trwały zarząd dla instytucji kultury narusza art. 43 ust. 1, w związku z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶⁹, instytucje kultury posiadają osobowość prawną, a zatem nie jest możliwe przekazanie im nieruchomości w trwały zarząd.

W Gimnazjum w Wysokiem Mazowieckiem (woj. podlaskie) od 1999 r. do czasu kontroli w roku 2010 nie przeprowadzano inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych. Przepis art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości dopuszcza inwentaryzowanie środków trwałych, jeżeli znajdują się na terenie strzeżonym, nie rzadziej niż raz w ciągu 4 lat. Wartość podstawowych środków trwałych, ujętych w ewidencji księgowej Gimnazjum na koncie 011, według stanu na koniec 2009 r., wynosiła 8 244 070,18 zł, zaś pozostałych środków trwałych na koncie 013 – 492 377,97 zł.

Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień

Poddane kontroli przypadki wykorzystania dotacji i ich rozliczeń wykazały błędy szczególnie na etapie prowadzenia rozliczeń wykorzystanych środków finansowych. Dotyczyło to zwłaszcza:

- nieodprowadzenia, nieterminowego odprowadzenia lub odprowadzenia w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 48 przypadków,
- nierozliczenia lub nieprawidłowego rozliczenia otrzymanych dotacji – 29,
- nieopracowania lub nieprawidłowego opracowania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej – 10,
- wykorzystywania dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 10.

Burmistrz Mogilna (kujawsko-pomorskie) wydał w 2009 r. dwóm producentom rolnym decyzje administracyjne w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego w sposób naruszający zasady wskazane w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 4 i art. 2 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁷⁰ w związku z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ przyjął wielkość użytków powierzchni rolnych opierając się na danych własnych Urzędu, a nie na złożonych przez producentów rolnych oświadczeniach zawartych we wnioskach o zwrot. W związku z powyższym zawyżono kwotę zwrotu podatku akcyzowego o 3 892,43 zł.

W Mieście i Gminie Ostrzeszów (woj. wielkopolskie) kontrola dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej – przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 7 czerwca 2009 r. wykazała, że wypłat diet dla członków

⁶⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 52, poz. 379.

poszczególnych Obwodowych Komisji Wyborczych w łącznej kwocie 16 875,00 zł dokonano dnia 5 czerwca 2009 r., tj. przed dokonaniem czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów, czym naruszono przepisy § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy⁷¹.

W dniu 25 czerwca 2009 r. pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, a Starostwem Powiatowym w Łobzie (woj. zachodniopomorskie) zawarto umowę na mocy której Powiat otrzymał dotację celową w kwocie 20 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację projektu z zakresu funkcjonowania i rozwoju sieci oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Uzyskaną dotację rozliczono 13 dni po terminie, tj. w dniu 28 stycznia 2010 r. zamiast do dnia 15 stycznia 2010 r., czym naruszono § 3 pkt 1 zawartej umowy.

W dniu 24 września 2007 r. zawarto pomiędzy Powiatem Skarżyskim, a Gminą Bliżyn (woj. świętokrzyskie) porozumienie w sprawie zasad zimowego utrzymania dróg powiatowych, na podstawie którego Powiat przekazał, a Gmina przyjęła do realizacji zadanie polegające na zimowym utrzymaniu dróg powiatowych na terenie Gminy Bliżyn. Rada Gminy Bliżyn nie podjęła stosownej uchwały w sprawie przyjęcia zadań z zakresu powiatu. Powyższe narusza art. 18 ust. 2 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym.

Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi

W 2010 r., w zakresie rozliczeń budżetów jst z ich jednostkami organizacyjnymi, ujawniono nieprawidłowości w 261 przypadkach, w tym największa liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań, które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń (74 przypadki), niedokonywania lub dokonywania bez zachowania ustalonego terminu wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych przez zakłady budżetowe lub części zysku gospodarstw pomocniczych (17 przypadków) oraz nierozliczania z budżetem dochodów zrealizowanych przez jednostki budżetowe (5 przypadków).

Dochody w łącznej kwocie 51 392,98 zł, uzyskane w 2008 r. przez Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Lipiu, odprowadzono do budżetu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (woj. zachodniopomorskie) po upływie od 16 do 49 dni, zamiast w terminie 7 dni, od daty ich wpływu na rachunek jednostki (opóźnienie od 9 do 42 dni), co było niezgodne z § 4 Zarządzenia Nr 9/07 Przewodniczącego Zarządu Związku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie procedury gromadzenia i wydatkowania środków publicznych w jednostkach organizacyjnych ZMiGDP w Karlinie.

W Gminie Milówka (woj. śląskie) zaniechano wyegzekwowania za lata 2008 i 2009 nadwyżki środków obrotowych od zakładu budżetowego – Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Milówce. W 2008 r. różnica pomiędzy faktycznym stanem środków obrotowych na koniec okresu sprawozdawczego a planowanym stanem środków obrotowych wynosiła 149 691,62 zł. Odpowiednio w 2009 r. różnica wyniosła 143 823,64 zł. Powyższe naruszało § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną⁷². Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła także w Gminie Grodzisko Dolne (woj. podkarpackie), gdzie zaniechano wyegzekwowania od Zakładu Gospodarki Komunalnej w Grodzisku Dolnym nadwyżki środków obrotowych za 2008 r. w kwocie 14 837,18 zł.

⁷¹ Dz. U. Nr 94, poz. 922 z późn. zm.

⁷² Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.

4.1.3. Skutki finansowe kontroli

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz skutków finansowych wyrażanych wartościowo⁷³. Wykazywane skutki finansowe obrazują skalę finansową nieprawidłowości.

Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 1 303 przeprowadzonych w 2010 r. kontroli ujawniono 16 481 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na łączną kwotę 6 944,8 mln zł. Struktura tych nieprawidłowości, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 44,1 mln zł (0,7%),
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 558,2 mln zł (8,0%),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 653,4 mln zł (9,5%),
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 51,8 mln zł (0,7%),
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 36,9 mln zł (0,5%),
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 4 641,3 mln zł (66,8%),
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 959,1 mln zł (13,8%).

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2010 r. (w mln zł)

Zagadnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	6 944,8	100,0
- ustalenia ogólnooorganizacyjne	0,0	x
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	3 888,7	56,0
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	150,8	2,2
- wykonanie budżetu - dochody i przychody	605,6	8,7
- wykonanie budżetu - wydatki i rozchody	267,8	3,9
- wykonanie budżetu - inne	58,4	0,8
- zamówienia publiczne	720,2	10,4
- mienie komunalne	1 238,3	17,8
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	7,2	0,1
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi	7,8	0,1

Największą, podobnie jak w latach poprzednich, wynoszącą 56,0% ogólnej kwoty, grupę nieprawidłowości stanowiły uchybienia w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, w łącznej wysokości 3 888,7 mln zł. Na taką skalę zjawiska złożyło się przede wszystkim: ewidencjonowanie operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont, wykazywanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją, niezgodność sald kont analitycznych z syntetycznymi, niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, ewidencjonowanie operacji gospodarczych bez zachowania systematyki lub chronologii zapisów, nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Drugą, co do wielkości skutków finansowych, grupę stanowiły nieprawidłowości związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym. Łącznie stwierdzono w 1 372

⁷³ Uchwała Nr 6/2006 KR RIO z dnia 28 września 2006 r., w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

przypadkach podjęcie 3 941 nieprawidłowych czynności ujętych wartościowo na kwotę 1 238,3 mln zł. Nieprawidłowości te stanowiły łącznie około 18% całej kwoty.

Na taki wynik nieprawidłowości w wymiarze finansowym, stwierdzonych przy kontroli mienia komunalnego, złożyły się przede wszystkim nieprawidłowości przy:

- przeprowadzaniu i rozliczaniu inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych – 426,1 mln zł,
- sprzedaży nieruchomości – 34,8 mln zł,
- dysponowaniu ograniczonymi prawami rzeczowymi (najem, dzierżawa, trwałe zarząd itp.) – 33,1 mln zł,
- oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 2,0 mln zł.

Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2010 r. skutkowała ujawnieniem nie tylko nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jst, jak i ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 15 741 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych (w tys. zł)

Zagadnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	15 741	100,0
- ustalenia ogólnooorganizacyjne	0	x
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	60	0,4
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	115	0,7
- wykonanie budżetu - dochody i przychody	11 027	70,1
- wykonanie budżetu - wydatki i rozchody	1 363	8,7
- wykonanie budżetu - inne	0	x
- zamówienia publiczne	2 879	18,2
- mienie komunalne	60	0,4
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	157	1,0
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi	80	0,5

Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści, można je podzielić na:

- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 11 765 tys. zł,
- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 3 186 tys. zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela, bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 655 tys. zł,
- inne nieutracone pożytki finansowe – 135 tys. zł.

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku działań kontrolnych w obszarach dotyczących pozyskiwania dochodów. Dotyczyły one w szczególności:

- niewłaściwego podejmowania lub zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 4 650 tys. zł,
- nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych – 2 561 tys. zł,

- niezachowania zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych – 948 tys. zł,
- ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych – 454 tys. zł,
- niepodejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 127 tys. zł,
- nieustalania albo ustalania lub pobierania dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 99 tys. zł,
- niepobierania lub pobierania w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych (w tym nieprzerachowywanie dokonanych bez odsetek wpłat zaległości podatkowych na należność główną i odsetki za zwłokę) – 86 tys. zł,
- nieprowadzenia postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek od nieruchomości, podatek rolny – 106 tys. zł,
- nieprawidłowego udzielania ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości – 33 tys. zł.

Ponadto, korzyści finansowe stanowią kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej, korygowanej na podstawie decyzji Ministra Finansów, zagadnienie to omówione jest w punkcie 4.1.2. części I niniejszego *Sprawozdania* W innych grupach zagadnień, korzyści finansowe dotyczyły przede wszystkim:

- nieegzekwowania kar umownych za niedotrzymanie terminów realizacji robót – 1 940 tys. zł,
- wypłacania wynagrodzenia za roboty bez potwierdzenia ich wykonania, protokołu odbioru – 540 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 275 tys. zł,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 236 tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom – 195 tys. zł,
- nieodprowadzania, nieterminowego odprowadzenia lub odprowadzenia w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 148 tys. zł.

W Mieście Leżajsk (woj. podkarpackie) w okresie 2007 - 2009 z budżetu Miasta wypłacono Burmistrzowi nagrody uznaniowe za osiągnięcia w pracy zawodowej i zaangażowanie w pozyskiwanie środków finansowych dla Miasta, w łącznej wysokości 33 700,00 zł. Wypłaty nagród dokonano bez podstawy prawnej, z naruszeniem przepisu art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷⁴. W trakcie kontroli Burmistrz Leżajska zwrócił do budżetu Miasta część bezprawnie otrzymanych nagród, tj. kwotę 25 700,00 zł, natomiast o wyegzekwowanie pozostałej części nagród w kwocie 8 000,00 izba wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym.

Gmina Raczki (woj. podlaskie) sprzedała w 2009 r. w postępowaniu przetargowym lokal mieszkalny za cenę 57 500,00 zł. W 2006 r. z lokatorem tego mieszkania rozwiązano umowę najmu lokalu z powodu zwłoki z zapłatą czynszu. Ujawniono, że Wójt Gminy polecił pisemnie Skarbnikowi zachowanie w ewidencji księgowej dochodów z tytułu sprzedaży mieszkania na

⁷⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

konto zaległego czynszu byłego lokatora wraz z należnymi odsetkami w łącznej wysokości 20 650,41 zł. Po dokonaniu tej operacji bezpodstawnie zostało zlikwidowane saldo należności Gminy. W związku z ustaleniami kontroli, w trakcie jej trwania, dokonano ponownego ujęcia w ewidencji wskazanej kwoty zaległości wraz z odsetkami.

W Gminie Trzcianne (woj. podlaskie) zaniechano waloryzacji kwot czynszów, przewidzianej w umowach z dwoma najemcami lokali użytkowych. W trakcie trwania kontroli badana jednostka dokonała naliczenia waloryzacji na łączną kwotę 11 660,76 zł i wystąpiła do najemców o zapłatę należności.

W trakcie kontroli kompleksowej Gminy Drohiczyń (woj. podlaskie) sprawdzono prawidłowość rozliczeń Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej z budżetem w świetle przedkładanych przez Zakład sprawozdań Rb-30. Stwierdzono, że Zakład, wbrew przepisowi § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, nie dokonał wpłat do budżetu faktycznych nadwyżek środków obrotowych za lata 2007 - 2009. W związku z ustaleniami kontroli zakład budżetowy wpłacił na rachunek budżetu Gminy kwotę 28 877,92 zł stanowiącą sumę nadwyżek środków obrotowych w ww. latach.

4.1.4. Działania pokontrolne

Regionalne izby obrachunkowe, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne. Wskazywały w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W 2010 r. izby wydały łącznie 17 946 wniosków pokontrolnych (w 2009 r. – 17 370).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jednostki kontrolowane mogą składać, do kolegium regionalnej izby obrachunkowej, zastrzeżenia do ww. wniosków. W 2010 r., jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia łącznie do 148 wniosków pokontrolnych (w 2009 r. do 223 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 27 przypadkach (w 2009 r. w 33 przypadkach), w części w jednym przypadku (w 2009 r. w 3 przypadkach).

Ustalane w czasie kontroli nieprawidłowości, z uwagi na ich rodzaj i rozmiar, wymagają działań powołanych do tego organów.

W 2010 r. regionalne izby obrachunkowe łącznie skierowały 663 zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje do innych organów (w 2009 r. – 657 zawiadomień).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje	Liczba w 2010 r.
Ogółem, z tego:	663
- do ministrów i kierowników urzędów centralnych	69
- do wojewodów	7
- do organów ścigania - prokuratury i policji	32
- do kierowników innych jednostek	48
- do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych	507

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 69 zawiadomień, w tym m.in. do Ministra Finansów i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Zawiadomienia

kierowane do Ministra Finansów dotyczyły głównie nierzetelnego sporządzania sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S przez jst.

W 7 przypadkach koniecznym było poinformowanie wojewodów o wystąpieniu nieprawidłowości. Powiadomienia kierowane do wojewody dotyczyły m.in. wykorzystania dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem.

Do organów ścigania przekazano ogółem 32 zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, niepodjęcia konsekwentnych czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, skutkujących dopuszczeniem do przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz nieprawidłowości w zakresie realizacji inwestycji i remontów.

Do kierowników innych jednostek przekazano 48 zawiadomień, w tym m.in. do marszałka województwa, dyrektora powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego, dyrektora delegatury krajowego biura wyborczego, okręgowego inspektora pracy.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano 507 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in. nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, przeprowadzeniem lub rozliczeniem inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym, zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, przekazaniem dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania, nierozliczeniem udzielonych dotacji bądź nieustaleniem kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

4.2. Realizacja zamówień publicznych w latach 2009 i 2010 przez jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne

4.2.1. Podstawowe dane o kontroli

Zasadniczym celem kontroli koordynowanej w zakresie realizacji zamówień publicznych w latach 2009 i 2010 przez jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne była ocena:

- a) prawidłowości nabywania usług, dostaw i robót budowlanych w świetle przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- b) przestrzegania zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych dotyczących zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków na realizację zamówień publicznych w granicach upoważnień i limitów określonych w uchwałach budżetowych i planach finansowych,
- c) prawidłowości rozliczenia finansowego umów w sprawie zamówień publicznych, w szczególności egzekwowania przez zamawiających ustalonych wymogów dotyczących jakości i terminów wykonania przedmiotu zamówienia.

Kontrola koordynowana została podjęta przez regionalne izby obrachunkowe w ramach kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych, przeprowadzonych w 2010 r., przy zastosowaniu kryterium zgodności z prawem (legalności) oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Charakterystykę skontrolowanych jednostek przedstawia poniższa tabela.

Podmioty kontroli	Liczba
Ogółem z tego:	416
- gminy (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie)	328
- powiaty ziemskie	53
- województwa samorządowe	1
- jednostki organizacyjne podległe jst	23
- związki jst	4
- instytucje kultury	4
- SP ZOZ	3

Prezentowane dane oparto na wynikach kontroli przeprowadzonych w 416 samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych. W trakcie kontroli sprawdzono 1 331 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zakończonych zawarciem w latach 2009 i 2010 umów odpłatnych o łącznej wartości umownej 1 178 806 273,24 zł. W 576 skontrolowanych przypadkach zakupu dostaw, usług i robót budowlanych nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w 303 skontrolowanych postępowaniach stwierdzone zostały uchybienia formalne, niemające wpływu na ich wynik bądź prawidłowość realizacji umów. W odniesieniu do pozostałych skontrolowanych zamówień publicznych (452) ujawniono nieprawidłowości związane przede wszystkim z naruszeniem przez zamawiającego zasad systemu zamówień publicznych lub przepisów dotyczących trybu postępowania, a także związane z innym naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych, które miało, albo mogło mieć wpływ na wynik postępowania⁷⁵.

4.2.2. Skutki finansowe i ważniejsze wyniki kontroli

Ujawnione w wyniku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie **397 633 549,79 zł**, co stanowi **33,73%** umownej wartości wszystkich skontrolowanych zamówień publicznych. Na tę kwotę składają się:

- 1) **wydatki z naruszeniem prawa** – w łącznej kwocie 397 020 292,32 zł, w tym:
 - a) wartość zaciągniętych zobowiązań oraz poniesionych wydatków na realizację zamówień publicznych, które przewyższały limity wynikające z uchwał budżetowych jst oraz planów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych – w łącznej kwocie **5 232 142,00 zł**,
 - b) wartość umowna zamówień publicznych udzielonych przez zamawiającego z naruszeniem zasad systemu zamówień publicznych lub przepisów dotyczących trybu postępowania, bądź z innym naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, o ile naruszenie takie miało, albo mogło mieć wpływ na wynik postępowania – w łącznej kwocie **391 788 150,32 zł**.
- 2) **uszczuplenia środków publicznych**, w związku z niedochodzeniem przez zamawiających kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego, w łącznej kwocie **613 257,47 zł**.

Najważniejsze spośród nieprawidłowości zaklasyfikowanych do skutków finansowych kontroli dotyczyły:

⁷⁵ Naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych mające wpływ na wynik postępowania zachodzi wówczas, gdy prawidłowe działania zamawiającego (tzn. stosowanie się do dyspozycji norm prawnych) skutkowałoby innym wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

1. Naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które ujawniono w **210** skontrolowanych postępowaniach o łącznej wartości umownej **209 380 618,40 zł**. Najczęściej popełniane w tym obszarze nieprawidłowości to:

- a) ustalanie wartości zamówienia z naruszeniem wymogu zachowania należytej staranności; zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością; jednocześnie w myśl art. 32 ust. 2 ustawy zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

Gmina Supraśl (woj. podlaskie) udzieliła zamówienia publicznego na roboty określone jako „dodatkowe” przy realizacji zadania budowy bulwaru z infrastrukturą turystyczno-rekreacyjną nad rzeką Supraśl wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych, z naruszeniem zasady wyrażonej w art. 7 ust. 3. Całkowitą wartość robót ustalono na kwotę 85 107,81 zł. Zamawiający przyjął jednakże jako wartość zamówienia kwotę 28 133,49 zł, która miała być opłacona w formie przelewu – pozostała część wynagrodzenia wykonawcy (56 974,32 zł) miała być zaspokojona w formie niepieniężnej, poprzez kompensatę zobowiązań z tytułu innej umowy oraz w formie rzeczowej. Przyjęty przez strony sposób rozliczeń, w świetle art. 2 pkt 13 i art. 32 ust. 1 ustawy, nie miał wpływu na zakres stosowania reżimu ustawy przy zlecaniu zamówienia. Faktycznie bowiem wartość zamówienia wynosiła 66.384,09 zł netto, co stanowiło równowartość 17 122,10 euro.

Gmina Dobromierz (woj. dolnośląskie) przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia na „Obsługę bankową kredytu inwestycyjnego na zadanie Budowa systemu gospodarki ściekowej dla aglomeracji Dobromierz faza I w 2010 r.” zaniżyła jego wartość szacunkową o 50%. Wskutek zaniżenia wartości zamówienia zamawiający nie dopełnił obowiązku przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

- b) opisanie przedmiotu zamówienia w sposób mogący utrudnić uczciwą konkurencję; z przepisów art. 29 ust. 1 - 3 ustawy wynika, że zamawiający winien opisać przedmiot zamówienia i jego cechy mając na uwadze zasadę zachowania uczciwej konkurencji, w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na proces sporządzenia przez wykonawców ofert; zasadą jest również, że zamawiający nie może opisywać przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia nie jest możliwe jego opisanie za pomocą dostatecznie dokładnych określeń. W takim przypadku konkretnemu wskazaniu winny towarzyszyć wyrazy „lub równoważny”.

Gmina Trzeszczany (woj. lubelskie) przygotowując przetarg nieograniczony na „Dostawę oleju opałowego na sezon grzewczy 2009/2010” opisała przedmiot zamówienia poprzez wskazanie znaku towarowego (EKOTERM) bez dopuszczenia w tym zakresie możliwości rozwiązań równoważnych.

Gmina Dukla (woj. podkarpackie) opisując przedmiot zamówienia na „Usługę zimowego utrzymania dróg gminnych publicznych na terenie Gminy w 2010 r.” zaniechała podania

powierzchni dróg oraz chodników podlegających odśnieżeniu. Tym samym opis przedmiotu zamówienia w przetargu nieograniczonym sprowadzał się do przyznania sobie przez zamawiającego nieograniczonego prawa do zmiany zakresu świadczonych usług i warunków ich realizacji. W szczególności zamawiający zaniechał zawarcia w specyfikacji informacji niezbędnych do kalkulacji ceny ofertowej za usługi, co stanowiło m.in. naruszenie zasady opisywania przedmiotu zamówienia w sposób nieutrudniający uczciwej konkurencji.

2. Nieprzestrzegania zasad systemu zamówień publicznych oraz stosowania niekonkurencyjnych trybów udzielania zamówień publicznych, pomimo braku przesłanek ustawowych do ich zastosowania. Fundamentalne zasady systemu zamówień publicznych – jawności postępowania, równości wszystkich podmiotów ubiegających się i biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, uczciwej konkurencji, pisemności postępowania – zostały naruszone w **201** skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości umownej **355 356 806,90 zł**. Natomiast w **15** przypadkach stwierdzono, że zamówienia publiczne zostały udzielone w trybach niekonkurencyjnych (z wolnej ręki oraz negocjacjach bez ogłoszenia), pomimo braku przesłanek ustawowych do ich zastosowania. Łączna wartość umowna zamówień publicznych udzielonych w trybach niekonkurencyjnych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła **17 362 072,50 zł**. W systemie zamówień publicznych bezwzględnie obowiązującym jest prymat trybów podstawowych, które służą konkurencyjności prowadzonego postępowania poprzez m.in. publikację ogłoszenia o zamówieniu (w odpowiedzi na ogłoszenie każdy wykonawca może złożyć ofertę), czy też brak możliwości negocjowania warunków wykonania zamówienia w trakcie postępowania. Pozostałe tryby udzielania zamówienia mogą być stosowane jedynie przy wyraźnym spełnieniu ustawowych przesłanek. Nadużywanie niekonkurencyjnych trybów zamówienia jest zjawiskiem negatywnym, gdyż szkodzi finansom publicznym oraz niweczy korzyści płynące ze zdrowej konkurencji na rynku dostaw, usług oraz robót budowlanych.

Wojewódzkie Pogotowie Ratunkowe w Katowicach (woj. śląskie) przeprowadziło w 2009 r. przetarg nieograniczony na roboty budowlane pn. „Wykonanie modernizacji budynku Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego w Katowicach”. Zamawiający zaniechał zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu, mimo że zmodyfikował treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu, polegającego na posiadaniu przez wykonawców niezbędnej wiedzy i doświadczenia. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 38 ust. 4a pkt 1, art. 7 ust. 1 oraz 8 ust. 1 ustawy.

Gmina Śniadowo (woj. podlaskie) zleciła w 2009 r. bez stosowania ustawy roboty budowlane określone jako „dodatkowe” przy realizacji zadania przebudowy dróg w miejscowościach Jakać Młoda i Młynik, których wartość wynosiła 215 051,50 zł. Nie okazano dokumentacji wskazującej na stosowanie procedur ustawy. Jak też ustalono, nie zachodziły przesłanki do uznania robót zleconych dodatkowo jako niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, oraz że ich wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, co wyklucza możliwość zlecenia tych robót w trybie z wolnej ręki.

3. Zaciągnięcia zobowiązań na realizację zamówień publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Stwierdzono, że w **17** przypadkach wartość zaciągniętych zobowiązań na realizację zamówień publicznych przewyższała limity

wynikające z planów finansowych. Według podstawowej zasady, wyrażonej obecnie w art. 46 ust. 1 nuofp, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Gmina Jednorzec (woj. mazowieckie) w umowie w sprawie zamówienia publicznego na „Wykonanie chodnika z zatoką postojową z kostki brukowej wzdłuż drogi gminnej w 2009 r.” umówiła się z wykonawcą na wynagrodzenie w kwocie 47 779,10 zł. Ustalono, że wynagrodzenie umowne wykonawcy było wyższe o 30 098,50 zł od kwoty zaplanowanej na realizację tego zadania w uchwale budżetowej.

4. Realizacji umów z naruszeniem postanowień umownych dotyczących terminu wykonania przedmiotu zamówienia. W 9 przypadkach stwierdzono opóźnienia w realizacji umów. Jednakże w tych przypadkach zamawiający nie wykorzystali możliwości zastosowania wobec wykonawców kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji zamówień lub zaniechali naliczania takich kar, pomimo zastrzeżenia w umowie, że mają one charakter obligatoryjny.

Miasto Świętochłowice (woj. śląskie) zaniechało dochodzenia od wykonawcy kary umownej w kwocie 112 518,50 zł z tytułu zwłoki w wykonaniu przedmiotu zamówienia polegającego na „sporządzeniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Świętochłowice”. Pierwotny termin realizacji zamówienia, w umowie z 28 lutego 2008 r., został określony „do 28 lutego 2009 r.”. Jednakże na podstawie aneksu nr 2 do umowy, sporządzonego w dniu 3 marca 2009 r., strony przesunęły ostateczny termin wykonania przedmiotu zamówienia „do dnia 28 lipca 2009 r.”. W związku z nieterminową realizacją opisywanego zamówienia, Prezydent Miasta Świętochłowice wezwał wykonawcę do zapłaty kary umownej w wysokości 122 518,50 zł. Jednakże ostatecznie Miasto Świętochłowice odstąpiło od wyegzekwowania od wykonawcy kary umownej w kwocie 112 518,50 zł w zamian za upust zaoferowany przez wykonawcę w kwocie 10 000,00 zł. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 138 pkt 1 w związku z art. 189 ust. 1 suofp oraz postanowienia § 8 pkt 2a umowy w sprawie zamówienia publicznego, zgodnie z którym „wykonawca zobowiązany jest do zapłaty zamawiającemu kar umownych za każdy dzień zwłoki w wykonaniu przedmiotu zamówienia w wysokości 1% wynagrodzenia umownego brutto, licząc od ustalonego terminu zakończenia prac”.

Na podstawie wyników kontroli koordynowanej regionalne izby obrachunkowe skierowały do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Kontrola wykazała, że w części badanych jednostek nie funkcjonował skuteczny system kontroli wewnętrznej (zarządczej), w tym mechanizmy kontrolne ustanowione w celu minimalizowania ryzyka niezgodnych z prawem działań w ramach realizacji procesu udzielania zamówień publicznych. Zasadniczą przyczyną występowania nieprawidłowości było też nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków przez pracowników zamawiających, wykonujących czynności zarówno w przygotowaniu, jak i przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Przekazane kontrolowanym podmiotom rekomendacje dotyczyły w szczególności:

- niezwłocznego wdrożenia procedur kontroli zarządczej udzielania zamówień publicznych, minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze,
- zwiększenia nadzoru w ramach sprawowania kontroli zarządczej nad pracownikami przygotowującymi i przeprowadzającymi postępowania o udzielenie zamówień publicznych, a także zainicjowania odpowiedniego systemu szkoleń pracowników,
- badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych na realizację zamówień publicznych,
- podjęcia działań w celu prawidłowego rozliczenia z wykonawcą zrealizowanych dostaw, usług i robót budowlanych, zgodnie z ofertą oraz zawartą umową w sprawie zamówienia publicznego,
- podjęcia działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy należnych zamawiającemu kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego.

4.2.3. Podsumowanie

1. *Regionalne izby obrachunkowe ujawniły, poza uchybieniami formalnymi, różnego rodzaju nieprawidłowości w 452 spośród 1 331 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (33,96%), które dotyczyły w przeważającej mierze naruszeń zasad i procedur wylaniania wykonawców odpłatnych dostaw, usług i robót budowlanych. Liczbę tych postępowań należy uznać za znaczącą. Wskazuje ona, że szereg samorządowych jednostek sektora finansów publicznych nie przywiązuje należytej wagi do zapewnienia prawidłowości działań w obszarze udzielania zamówień publicznych.*
2. *Stwierdzone nieprawidłowości należy wiązać z brakiem należytych procedur kontroli wewnętrznej w jednostkach, które winny zapewniać m.in. właściwe merytoryczne przygotowanie pracowników zaangażowanych w prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a także nadzór nad rzetelnym wykonywaniem obowiązków przez tych pracowników. Nie bez znaczenia pozostają jednakże trudności w interpretacji szeregu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, powodowane też częstymi zmianami przepisów, które nie sprzyjają ugruntowaniu właściwych praktyk.*

4.3. Analiza osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego średnich wynagrodzeń nauczycieli

4.3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowe regulacje dotyczące wynagrodzenia nauczycieli zawierają przepisy art. 30 ustawy Karta Nauczyciela. Poza wskazaniem jego składników (wynagrodzenie zasadnicze; dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy; wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu

świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych)⁷⁶ zawierają one delegację dla ministra właściwego do spraw oświaty do ustalania minimalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego oraz dla jst do ustalania szczegółowych regulaminów wynagradzania. Ponadto, przepisy te wprowadzają pojęcie średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego⁷⁷, ustalanych w oparciu o wskaźniki procentowe kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej⁷⁸. Co istotne, według założeń ustawy jst obowiązane są konstruować regulaminy wynagradzania, z uwzględnieniem przewidywanej struktury zatrudnienia, w sposób zapewniający osiągnięcie kwot średnich wynagrodzeń nauczycieli, zaś środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli zagwarantowane są przez państwo w dochodach jst.

W celu zapewnienia spełniania wymogu osiągania wynagrodzenia na poziomie, o którym stanowi przepis art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, został dodany przepis art. 30a⁷⁹, zobowiązujący jst do corocznej analizy poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, w odniesieniu do średnich, zagwarantowanych wynagrodzeń oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. W przypadku nieosiągnięcia w danym roku wysokości średnich wynagrodzeń na danym stopniu awansu zawodowego nauczycieli ustawodawca wprowadził obowiązek wyliczenia kwoty różnicy między wynagrodzeniami wypłaconymi a zagwarantowanymi, jej podziału między nauczycieli i wypłaty w postaci jednorazowych dodatków uzupełniających. Do ustawy dodany został też art. 30b⁸⁰, zgodnie z którym regionalne izby obrachunkowe kontrolują osiągnięcie w poszczególnych jst wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, z uwzględnieniem wypłat dodatków uzupełniających⁸¹.

Wprowadzona regulacja nie mogła stanowić podstawy dla sporządzenia rzetelnej analizy, m.in. z uwagi na możliwość swobodnej interpretacji kluczowych dla analizy pojęć, tj. średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli i średniorocznej liczby nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Ponadto, wyniki analizy miały być przedstawiane przez jst w sprawozdaniach, przy czym zasady ustalania danych sprawozdawczych pozostawione zostały w gestii poszczególnych samorządów⁸². Było to powodem zmiany treści przepisu art. 30a ustawy Karta Nauczyciela⁸³. Na podstawie zmienionego przepisu art. 30a ust.7 Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego⁸⁴, w którym określił sposób wyliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, sposób ustalania średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli (w tym

⁷⁶ Art. 30 ust. 1.

⁷⁷ Art. 30 ust. 3.

⁷⁸ Dla nauczyciela stażysty średnie wynagrodzenie wynosi 100% kwoty bazowej, nauczyciela kontraktowego 111%, nauczyciela mianowanego 144%, zaś dla nauczyciela dyplomowanego 184%. W 2009 r. obowiązywały dwie kwoty bazowe: 2 177,86 zł od 1 stycznia i 2 286,75 zł od 1 września.

⁷⁹ Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1).

⁸⁰ Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1).

⁸¹ Kontrola taka powinna być sprawowana w trybie określonym w przepisach ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dotyczących kontroli gospodarki finansowej jst.

⁸² Uwagi krytyczne do brzmienia art. 30a ustawy Karta Nauczyciela, zgłaszała również KR RIO.

⁸³ Art. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 213, poz. 1650. Zmiana weszła w życie w dniu 16 grudnia 2009 r.).

⁸⁴ Dz. U. Nr 6, poz. 35; rozporządzenie weszło w życie 15 stycznia 2010 r.

z uwzględnieniem okresów, w których nauczyciele nie pobierali wynagrodzenia z planu finansowego szkoły), sposób ustalania kwoty różnicy między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli w danym roku, a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli, zasady ustalania wysokości jednorazowego dodatku uzupełniającego, a także wzór formularza sprawozdania.

Analiza osiągania przez jst średnich wynagrodzeń nauczycieli, w 2009 r., powinna być sporządzona przez jst w terminie do 20 stycznia 2010 r. Do 31 stycznia 2010 r. jst zobowiązane były wypłacić nauczycielom jednorazowe dodatki uzupełniające, a sprawozdania z przeprowadzonej analizy, które należało sporządzić do 10 lutego 2010 r., podlegały przedłożeniu m.in. regionalnym izbom obrachunkowym.

4.3.2. Ustalenia kontroli

W 2010 r. wszystkie (2 808) jednostki samorządu terytorialnego sporządziły sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli i przedłożyły je właściwym miejscowo regionalnym izbom obrachunkowym⁸⁵. Dane wynikające z przedłożonych przez jst sprawozdań, w układzie uwzględniającym m.in. poszczególne stopnie i typy samorządu terytorialnego, przedstawia poniższa tabela.

Dane wynikające ze sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2009 r. w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Liczba jst ogółem	Kwota ogółem (w tys. zł)	Województwa		Powiaty		Miasta na prawach powiatu		Gminy miejskie		Gminy miejsko- wiejskie		Gminy wiejskie	
			liczba jednostek	kwota (w tys. zł)	liczba jednostek	kwota (w tys. zł)	liczba jednostek	kwota (w tys. zł)	liczba jednostek	kwota (w tys. zł)	liczba jednostek	kwota (w tys. zł)	liczba jednostek	kwota (w tys. zł)
Jst, które wykazały w sprawozdaniu, że nie osiągają wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, w podziale na poszczególne stopnie awansu														
- nauczyciel stażysta	1 854	21 228	5	87	100	1 320	39	2 928	159	2 592	399	5 000	1 152	9 301
- nauczyciel kontraktowy	860	13 629	1	27	6	58	3	160	49	1 204	164	2 940	637	9 240
- nauczyciel mianowany	1 161	66 307	0	0	48	2 981	19	7 274	94	8 731	245	16 730	755	30 590
- nauczyciel dyplomowany	1 160	149 105	2	122	47	4 969	15	26 065	83	21 998	233	33 461	780	62 489
Jst, które wykazały w sprawozdaniu, że osiągają wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, w podziale na poszczególne stopnie awansu														
- nauczyciel stażysta	954	22 007	11	831	214	7 788	26	8 954	82	697	192	1 489	429	2 247
- nauczyciel kontraktowy	1 948	231 345	15	6 602	308	67 428	62	99 106	192	13 770	427	21 659	944	22 779
- nauczyciel mianowany	1 647	277 910	16	10 035	266	72 651	46	103 475	147	17 010	346	35 519	826	39 221
- nauczyciel dyplomowany	1 648	436 713	14	17 881	267	107 914	50	147 103	158	40 766	358	60 500	801	62 549

⁸⁵ Ponadto, sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli za 2009 r. przedłożył jeden związek międzygminny realizujący zadania w zakresie prowadzenia szkół. Według sprawozdania związek obowiązany był do wypłaty dodatków uzupełniających nauczycielom zatrudnionym na wszystkich stopniach awansu zawodowego w łącznej kwocie 13 191,56 zł.

Według danych w roku podlegającym analizie wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego nie osiągnęła następująca liczba jst:

- stopień nauczyciela stażysty – 1 854 jst, na kwotę – 21 228 160,59 zł,
- stopień nauczyciela kontraktowego – 860 jst, na kwotę – 13 628 773,76 zł,
- stopień nauczyciela mianowanego – 1 161 jst, na kwotę – 66 306 692,56 zł,
- stopień nauczyciela dyplomowanego – 1 160 jst, na kwotę – 149 104 664,77 zł.

Łącznie, ujemna różnica między poniesionymi przez jst wydatkami na wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego a średnim wynagrodzeniem nauczycieli, o którym mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, wyniosła **250 268 291,68 zł**. Kwotę tę jst były zobowiązane podzielić między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w 2009 r. i wypłacić ją w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela. Z przedstawionych danych wynika m.in., że w ponad połowie jst (w tym w 1 710 – spośród 2 413 – gminach) nie osiągnięto średnich wynagrodzeń zagwarantowanych dla nauczyciela stażysty, w ujęciu wartościowym natomiast najwięcej środków finansowych jst musiały przeznaczyć na wypłatę dodatków uzupełniających nauczycielom dyplomowanym⁸⁶.

W pozostałych jst, jak wynika ze sprawozdań, poniesione w 2009 r. wydatki na wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego przewyższały wynagrodzenia średnie. Wypłat wynagrodzeń ponad poziom zagwarantowany przez państwo w dochodach, dokonała następująca liczba jst:

- stopień nauczyciela stażysty – 954 jst, na kwotę – 22 007 010,86 zł,
- stopień nauczyciela kontraktowego – 1 948 jst, na kwotę – 231 344 642,90 zł,
- stopień nauczyciela mianowanego – 1 647 jst, na kwotę – 277 909 543,92 zł,
- stopień nauczyciela dyplomowanego – 1 648 jst, na kwotę – 436 713 355,53 zł.

Łącznie, dodatnia różnica między poniesionymi przez jst wydatkami na wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego a średnim wynagrodzeniem nauczycieli wyniosła **967 974 553,21 zł**.

W ramach prowadzonej w 2010 r. działalności kontrolnej regionalne izby obrachunkowe zbadały prawidłowość analizy osiągania średnich wynagrodzeń nauczycieli w 498 jst (1 województwie, 55 powiatach, 7 miastach na prawach powiatu, 31 gminach miejskich, 96 gminach miejsko-wiejskich i 308 gminach wiejskich). Nieprawidłowości stwierdzono w 162 jst (39,22% skontrolowanych jednostek), przy czym w 115 jst (27,84%) stwierdzono nieprawidłowości mające wpływ na ustalenie różnic między wydatkami poniesionymi na wynagradzania a średnim wynagrodzeniem nauczycieli oraz wysokość jednorazowych dodatków uzupełniających (w 5 powiatach, 6 miastach na prawach powiatu, 9 gminach miejskich, 24 gminach miejsko-wiejskich i 71 gminach wiejskich).

Badania kontrolne obejmowały prawidłowość i terminowość sporządzenia sprawozdania

⁸⁶ Nauczyciele dyplomowani stanowią najliczniejszą grupę nauczycieli spośród wszystkich stopni awansu zawodowego. Średnioroczna liczba etatów w 2009 r., wynikająca z danych sprawozdawczych dla potrzeb analizy wynagrodzeń (łącznie ze związkiem gmin), wyniosła razem 561 501,89, z tego nauczycieli dyplomowanych 253 151,99 etatów, mianowanych 177 860,95 etatów, kontraktowych 103 716,92 etatów, stażystów 26 772,03 etatów. Natomiast średnioroczna liczba etatów w 2009 r., którą należało objąć wypłatą dodatków uzupełniających wyniosła razem 166 387,41 i dotyczyła 14 461,83 etatów nauczycieli stażystów, 15 280,99 etatów nauczycieli kontraktowych, 50 829,82 etatów nauczycieli mianowanych oraz 85 814,77 etatów nauczycieli dyplomowanych.

z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, a także podziału i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających w świetle przepisów art. 30a ustawy Karta Nauczyciela oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r.

W toku czynności kontrolnych nie stwierdzono przypadków niewypłacenia, przez zobowiązane do tego jednostki, jednorazowych dodatków uzupełniających, jednakże 13 kontrolowanych jednostek nie zachowało ustawowego terminu wypłaty dodatków.

Najczęściej ujawniane nieprawidłowości przy kontroli omawianego zagadnienia dotyczyły:

- ustalania średniorocznej liczby etatów nauczycieli, mającej zasadniczy wpływ na wyliczenie kwot zagwarantowanych średnich wynagrodzeń; nieprawidłowość wystąpiła w 83 jednostkach i skutkowała zawyżeniem dodatków w kontrolowanej próbie o 32 507 zł i ich zaniżeniem o 81 863 zł,
- ustalania składników wynagrodzeń nauczycieli stanowiących podstawę obliczenia faktycznych wydatków poniesionych przez jst na wynagrodzenia; nieprawidłowość wystąpiła w 55 jednostkach i skutkowała zawyżeniem dodatków w kontrolowanej próbie o 78 640 zł i ich zaniżeniem o 141 125 zł,
- ustalania osobistych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, niezbędnych dla wyliczenia kwot dodatków należnych poszczególnym nauczycielom; nieprawidłowość wystąpiła w 47 jednostkach i skutkowała zawyżeniem dodatków w kontrolowanej próbie o 23 694 zł i ich zaniżeniem o 53 563 zł.

Ponadto w 24 kontrolowanych jst ujawniono przypadki niewypłacenia dodatków uzupełniających nauczycielom, których stosunek pracy ustał w trakcie 2009 r., na kwotę 21 535 zł. Przyczyną wystąpienia nieprawidłowości było m.in.:

- błędne wyliczanie poszczególnych składników wynagrodzeń wypłaconych nauczycielom z budżetu jst, w wyniku np.: nieuwzględnienia lub nieprawidłowego uwzględnienia dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw; zaliczania kwoty całorocznego wynagrodzenia nauczyciela do jednego stopnia awansu zawodowego w sytuacji uzyskania w roku kolejnego stopnia awansu⁸⁷, błędów rachunkowych,
- nieprawidłowe ustalanie średniorocznej liczby etatów nauczycieli, w wyniku np. bezpodstawnego pomniejszania wymiaru zatrudnienia za dni nieobecności w pracy z powodu choroby, za które wynagrodzenie wypłacał pracodawca, nieprawidłowego obliczania wymiaru zatrudnienia nauczycieli, których stosunek pracy ustał w trakcie miesiąca lub którzy przez część miesiąca pobierali świadczenia ZUS,
- nieprawidłowe obliczanie osobistych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, które należy ustalać proporcjonalnie do okresu zatrudnienia, w wyniku np. przyjęcia do wyliczeń nieaktualnej wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego (w tym m.in. w związku z podniesieniem poziomu wykształcenia), bezpodstawnego pomniejszenia osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego o kwotę, wypłacanego przez szkołę, wynagrodzenia za czas choroby.

Stwierdzano też przypadki, w których jst zaniechały wyliczania osobistych stawek

⁸⁷ Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, zmiana wysokości wynagrodzenia w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu.

wynagrodzenia zasadniczego, a w konsekwencji stosowania wzoru określonego rozporządzeniem dla ustalenia kwot indywidualnych dodatków uzupełniających nauczycieli, przyjmując własne metody prowadzące do niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych.

Przytoczone przykłady nieprawidłowości obrazują zawilgość procesu analizy mającego doprowadzić do wyrównania wynagrodzeń nauczycieli do poziomu, o którym mowa w ustawie Karta Nauczyciela. Istotny wpływ na analizę ma złożoność struktury wynagrodzeń nauczycieli, która wymaga uwzględniania szeregu indywidualnych danych dla ustalenia danych zbiorczych. Nieprawidłowości, które wystąpiły na etapie ustalania danych jednostkowych prowadziły z reguły do błędnego ustalania kluczowych dla wyników analizy parametrów, w tym faktycznych różnic między wydatkami poniesionymi przez jst na wynagrodzenia nauczycieli a wydatkami zagwarantowanymi ustawowo.

W gminie Wojciechów (woj. lubelskie) stwierdzono przypadek nieprawidłowego wyliczenia średniomiesięcznego zatrudnienia dla jednego z nauczycieli stażystów, wynikającego z nieuwzględnienia nieobecności w pracy (niezdolność do pracy – zasilek chorobowy), który skutkował nieprawidłowym ustaleniem osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego tego nauczyciela, nieprawidłowym ustaleniem średniorocznej liczby etatów dla wszystkich nauczycieli stażystów w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2009 r., a w konsekwencji – wykazaniem w sprawozdaniu nieprawidłowej wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów obliczonych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela oraz nieprawidłowej kwoty różnicy między tak obliczonymi wynagrodzeniami a wynagrodzeniami faktycznie wypłaconymi w tej grupie nauczycieli (kwotę różnicy zawyżono o 1 720,51zł) oraz zawyżeniem wypłaconych dla nauczycieli stażystów dodatków uzupełniających o łączną kwotę 1 742,36 zł.

W gminie miejskiej Zambrów (woj. podlaskie) stwierdzono nieprawidłowe ustalenie w sprawozdaniu ujemnych różnic pomiędzy wydatkami poniesionymi w 2009 r. na wynagrodzenia nauczycieli i sumy iloczynów średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, w trzech stopniach awansu zawodowego – nauczycieli stażystów, mianowanych i dyplomowanych. W wyniku błędów popełnionych przy ustaleniu kwot faktycznie poniesionych wydatków nienależnie wypłacono dodatki nauczycielom mianowanym w kwocie 9 866,65 zł (ujemna różnica faktycznie nie wystąpiła), zaś nauczycielom stażystom i dyplomowanym nie wypłacono należnych dodatków na łączną sumę 39 854,21 zł. W związku z ustaleniami kontroli badana jednostka dokonała korekty sprawozdania, ponownego wyliczenia dodatków i ich wypłat oraz wystąpiła o dobrowolny zwrot dodatków nienależnie wypłaconych.

4.3.3. Podsumowanie

- 1. Jednostki samorządu terytorialnego wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia analizy poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w ustawie Karta Nauczyciela, a także sporządzenia sprawozdania z tej analizy. Nie stwierdzono też przypadków niewypłacenia, przez zobowiązane do tego jst, jednorazowych dodatków uzupełniających.*
- 2. Według danych za 2009 r., jst były zobowiązane do wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających na łączną kwotę 250 268 291,68 zł. W ponad połowie jst nie osiągnięto średnich wynagrodzeń zagwarantowanych dla nauczyciela stażysty – najniższym stopniu awansu zawodowego. W ujęciu wartościowym najwięcej środków finansowych jst musiały przeznaczyć na wypłatę dodatków uzupełniających nauczycielom dyplomowanym, którzy*

stanowią najliczniejszą grupę spośród wszystkich stopni awansu zawodowego nauczycieli. Ponadto, w 2009 r. jst wypłaciły nauczycielom zatrudnionym na poszczególnych stopniach awansu zawodowego wynagrodzenia ponad poziom zagwarantowany przez państwo w ich dochodach na łączną kwotę 967 974 553,21 zł.

3. *Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości należy wiązać ze złożoną strukturą wynagrodzeń nauczycieli, która przekłada się na sposób prowadzenia analizy wydatków poniesionych przez jst w danym roku w odniesieniu do poziomu wymaganego. Nie bez znaczenia pozostaje też, że szczegółowe regulacje prawne dla potrzeb analizy i sprawozdawczości osiągania średnich wynagrodzeń nauczycieli zostały wprowadzone w styczniu 2010 r.*

4.4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Zgodnie z przepisem art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jst oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej.

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, funduszy celowych, dochodów własnych jednostek budżetowych, które mogły funkcjonować do końca roku 2010 na podstawie przepisów przejściowych oraz stanu środków finansowych na rachunkach bankowych jst regulują przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸⁸. Natomiast formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jst określają przepisy rozporządzenia w sprawie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych.

Zadaniem izb jest weryfikacja sprawozdań przekazanych przez jst (w formie elektronicznej i formie dokumentu) i przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych z tych sprawozdań oraz w formie dokumentu oryginałów sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych, a w zakresie sprawozdań w sprawie operacji finansowych przesłanie do Prezesa GUS zbiorczych zestawień sprawozdań Rb-Z i Rb-N oraz Rb-UZ i Rb-UN, zarówno w wersji elektronicznej jak i papierowej.

W 2010 r. izby skontrolowały łącznie **123 926 sprawozdań z wykonania budżetów jst**. W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jst dokonały 28 241 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 22,8% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań.

⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz.103), którego przepisy miały zastosowanie począwszy od okresów sprawozdawczych roku 2010 z uwzględnieniem przepisu przejściowego, tj. § 23 ust. 1 rozporządzenia, z którego wynika, że kierownicy zakładów budżetowych, kierownicy gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, kierownicy jednostek budżetowych i placówek dysponujący rachunkami dochodów własnych oraz dysponenti funduszy celowych, obowiązani byli sporządzać i przekazywać sprawozdania tych jednostek do dnia zakończenia ich likwidacji lub zmiany formy organizacyjno-prawnej, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W porównaniu do 2009 r. liczba skontrolowanych przez izby sprawozdań budżetowych zmniejszyła się o 2 799 (o 2,2%). W 2010 r. jst przekazały o 152 (o 0,54%) korekty więcej niż w 2009 r. Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków,
- niewykazywania kwot w zakresie poręczeń i gwarancji, których udzielała jst,
- niezgodności danych zarówno po stronie planu jak i wykonania dochodów z tytułu subwencji i udziałów w podatku od osób fizycznych,
- wykazywania danych dotyczących planu, niezgodnych z uchwałami i zarządzeniami organów jst,
- błędnego wykazania dochodów z tytułu realizacji zadań zleconych,
- nieuwjmowania w sprawozdaniu rocznym wydatków niewygasających w wydatkach wykonanych,
- wykazywania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania sprawozdania Rb-NDS,
- wykazywania obligacji samorządowych w wierszach dotyczących papierów wartościowych,
- wykazywania po stronie przychodowej dotacji na inwestycje i wydatków inwestycyjnych nimi sfinansowanych po stronie kosztów Rb-30, Rb-30S,
- braku korelacji między sprawozdaniami statystycznymi Rb-N i Rb-UN oraz Rb-Z i Rb-UZ,
- braku spójności między sprawozdaniem Rb-Z i Rb-NDS,
- niezgodności pomiędzy sprawozdaniami, w tym w zakresie dotacji celowych, dochodów, wydatków (ogółem, bieżących, majątkowych), zobowiązań wymagalnych, należności wymagalnych i pozostałych należności, zadłużenia, skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień, wpłaty zysku gospodarstw pomocniczych do budżetu,
- braku bilansowania należności i dochodów w sprawozdaniu Rb-27S, tj. niespełnieniu reguły: należności – potrącenia – dochody wykonane = należności pozostałe do zapłaty ogółem – nadpłaty,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-ST kwoty środków zgromadzonych na rachunku budżetu ogółem mniejszej niż kwoty składowe poniższych wierszy,
- braku danych uzupełniających w zakresie wyemitowanych papierów wartościowych (obligacje komunalne) w części C,
- błędnego wykazania kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych jako kredytów zaciąganych w banku centralnym,
- niewłaściwego rozpisania kwot zobowiązań w części C sprawozdania Rb-UZ z powodu błędnej interpretacji pojęcia pierwotnego/pozostałego terminu zapadalności,
- ujmowania należności wraz z odsetkami w sprawozdaniu Rb-N,
- błędach klasyfikacyjnych, rachunkowych, pisarskich i formalnych (brak podpisu),
- przysyłania dokumentu sprawozdania innego niż forma elektroniczna, w tym w wersji roboczej,
- niekompletności sprawozdań.

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2009 i 2010 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe jst zbadane w latach 2009 i 2010

2009			2010		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
126 725	28 089	22,2	123 926	28 241	22,8

W 2010 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **28 wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin jego składania określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych⁸⁹. Wykaz gmin, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości i którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, określa corocznie, w drodze rozporządzenia, Minister Gospodarki. W 2010 r. część rekompensująca subwencji ogólnej przysługiwała 26 gminom⁹⁰ z dziewięciu województw (dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego). W terminie przewidzianym rozporządzeniem, tj. do dnia 25 sierpnia 2010 r., 28 gmin złożyło wnioski do właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych, z czego 4 były negatywne (2 z dolnośląskiego, 1 z małopolskiego i 1 z podlaskiego). Ponadto, w województwie lubuskim wnioski złożyły 2 gminy nieobjęte wykazem Ministra Gospodarki.

W 2010 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹¹, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych, będących samorządowymi osobami prawnymi (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ i Rb-UN)**.

Liczbę i rodzaje zbadanych w 2010 r. sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych prezentuje poniższe zestawienie.

⁸⁹ Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2009 (Dz. U. Nr 135, poz. 908).

⁹¹ Na mocy zapisów § 11 ust. 2 rozporządzenia do sprawozdań za IV kwartał 2009 r. oraz rok budżetowy 2009, badanych przez izby w roku 2010, miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 113, poz. 770) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Ponadto, zgodnie z brzmieniem § 11 ust. 3 rozporządzenia kierownicy państwowych zakładów budżetowych, kierownicy gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, dysponenti gminnych, powiatowych i wojewódzkich funduszy celowych prowadzonych w formie rachunku bankowego oraz kierownicy zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ustawy o finansach publicznych byli zobowiązani do przekazywania sprawozdań Rb-N i Rb-Z za okresy sprawozdawcze począwszy od sprawozdań za I kwartału 2010 r.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych samorządowych osób prawnych zbadane w latach 2009 i 2010

2009		2010	
Ogółem	w tym szacowana ilość korekt w ujęciu procentowym	Ogółem	w tym szacowana ilość korekt w ujęciu procentowym
1	2	3	4
49 724	12,5	49 950	3

Jednostkami zobowiązanymi do sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji oraz sprawozdań o stanie należności są m.in. fundusze celowe posiadające osobowość prawną, SP ZOZ, samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Wyżej wymienione sprawozdania przekazywane są do jst, jako organów założycielskich lub nadzorujących, które na ich podstawie sporządzają sprawozdania zbiorcze i przekazują je do regionalnych izb obrachunkowych w formie elektronicznej oraz w formie dokumentu. Na podstawie otrzymanych z jst sprawozdań zbiorczych izby sporządzają sprawozdania zbiorcze (wg rodzaju jednostki) i przekazują je do Głównego Urzędu Statystycznego.

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone przez izby, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej tych sprawozdań, dotyczyły przede wszystkim:

- rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań,
- rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych częściach sprawozdań,
- niezgodności danych ze sprawozdań przekazanych w formie elektronicznej z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach sporządzonych w formie dokumentu,
- błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań do poszczególnych grup lub wg poszczególnych tytułów,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowe dane identyfikacyjne jst, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego, brak pieczętek lub podpisów osób odpowiedzialnych za sporządzenie sprawozdania, niewłaściwa data sporządzenia sprawozdania),
- błędnego wykazywania struktury terminowej zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych według pierwotnego terminu zapadalności i pozostałego terminu zapadalności,
- ujmowania zobowiązań wobec banku centralnego,
- wykazywania należności z tytułu podatku VAT w sprawozdaniu Rb-N,
- wykazywania należności z tytułu papierów wartościowych nieobjętych przepisami rozporządzenia.

W 2010 r., w związku z zapisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, izby pośredniczyły w przekazywaniu plików następujących sprawozdań sporządzanych przez jst:

- sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej oraz informacje o nieudzieleniu pomocy publicznej (do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów),
- sprawozdania o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych (do Ministerstwa Finansów),

- sprawozdania o udzielonej pomocy oraz sprawozdania o udzielonej pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacje o nieudzieleniu pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie (do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy izby przyjmują, od objętych nadzorem jst, sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego i przekazują je drogą elektroniczną do wymienionych adresatów.

Ponadto, po raz pierwszy w roku 2010 izby wykonywały obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2009 r. na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, który został wprowadzony przepisem art. 30a ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela. W ramach tego zadania izby zebrały i zweryfikowały pod względem formalnym (poprawność formularzy, kwot bazowych, kodu GUS jst) 2 931 sprawozdań przekazanych do izb przez jst wraz z korektami (7,3%).

W 2010 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, izby przekazały do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej **3 077 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami) sporządzonych na dzień 31 grudnia 2009 r. Na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia wszystkie jst mają obowiązek sporządzania skonsolidowanych bilansów.

4.5. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych

Na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych, prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków.

Do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, udzielanej gminom, przyjmowane są dochody, które dana gmina może uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta oraz z podatku leśnego – średnią cenę skupu drewna, ogłoszone przez Prezesa GUS, a przy pozostałych podatkach i opłatach lokalnych, stosując do ich obliczenia górne granice stawek, obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które gmina może uzyskać zalicza się również skutki finansowe, wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia wykazanych w sprawozdaniach Rb-PDP – rocznych z wykonania dochodów podatkowych za 2008 r. z uwzględnieniem korekt, złożonych do końca czerwca 2009 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2010 rok. Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań przez gminy, w wymienionym okresie, powodowało zawyżenie lub zaniżenie ustalonej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej dla danej gminy ze skutkami dla pozostałych gmin, w zakresie wyliczenia średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca w kraju.

Informacje dotyczące stwierdzonych w 2010 r. nieprawidłowości były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Ogółem informacje dotyczyły nieprawidłowo sporządzonych

sprawozdań Rb-PDP w 160 gminach w latach 2007 - 2009. Ogółem informacje zawierały dane ze 190 korekt sprawozdań, dotyczące zawyżenia skutków na kwotę 7 872 787,57 zł i zaniżenia na kwotę 6 037 919,17 zł, co oznacza, że gminy, sporządzając przedmiotowe sprawozdania wyliczyły o 1 834 868,40 zł niższe skutki udzielonych ulg i zwolnień, wykazując tym samym niższe dochody podatkowe skutkujące ustaleniem większej części wyrównawczej subwencji ogólnej w danym okresie.

Dane zebrane z wszystkich izb nie wykazały nieprawidłowości przy rozliczeniach dotacji celowych za 2010 rok (2 informacje w 2009 r.).

5. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika

Na podstawie przepisu art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby rozpatrują sprawy dotyczące powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami. Komisję właściwą do rozpatrywania powiadomień powołuje prezes izby spośród członków kolegium oraz wyznacza jej przewodniczącego.

Kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej wymagana jest do skuteczności czynności prawnej, z której wynika zobowiązanie pieniężne. O kontrasygnacie skarbnika stanowią przepisy ustaw ustrojowych⁹² oraz ustawy o finansach publicznych⁹³.

Skarbnik jst, który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika, z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo lub wykroczenie. W takiej sytuacji powiadamia o tym organ stanowiący jst oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2010 r. do izb wpłynęły trzy powiadomienia (2 od skarbników gminy i 1 od osoby upoważnionej przez skarbnika gminy) o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Pierwsze powiadomienie dotyczyło odmowy kontrasygnaty umowy zawartej pomiędzy gminą i samorządem województwa, na realizację zadania nieujętego w planie finansowym na 2010 r. Ponadto burmistrz nie posiadał upoważnienia rady do zaciągnięcia zobowiązania na realizację zadania wynikającego z umowy. Komisja po rozpatrzeniu sprawy uznała za uzasadnione przesłanki odmowy kontrasygnaty przedmiotowej umowy.

W drugim przypadku powiadomienie dotyczyło kontrasygnaty aneksu do umowy w sprawie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg powiatowych oraz gminnych zawartej pomiędzy gminą a Zarządem Dróg Miejskich Sp. z o.o., którego zakres (utrzymanie dróg w okresie zimowym – odśnieżanie) wykraczał poza przedmiot umowy zasadniczej. Nieuprawnione rozszerzenie przedmiotu umowy stanowiło nowe zamówienie, którego udzielenie wymagało zastosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia

⁹² Art. 46 ustawy o samorządzie gminnym; art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 57 ustawy o samorządzie województwa.

⁹³ Art. 262 nuofp.

2004 r. Prawo zamówień publicznych. Jednocześnie skarbnik, na pisemne polecenie zwierzchnika, dokonał kontrasygnaty dwóch faktur za wykonanie robót będących przedmiotem ww. aneksu. Komisja uznała odmowę kontrasygnaty i złożenie jej na pisemne polecenie zwierzchnika za uzasadnioną. Ponadto komisja zawnioskowała o skierowanie sprawy do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w celu przeprowadzenia ewentualnego postępowania wyjaśniającego w kwestii naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Trzecie powiadomienie dotyczyło dokonania kontrasygnaty, przez skarbnika na pisemne polecenie zwierzchnika, umowy zlecenia na przeprowadzenie kontroli finansowej Urzędu Miejskiego oraz Ośrodka Sportu i Rekreacji Sp. z o.o., z powodu zatrudnienia w urzędzie głównego specjalisty ds. kontroli finansowej, wcześniejszego zawarcia podobnej umowy zlecenia na przeprowadzenie audytu wewnętrznego gminy oraz niezabezpieczenie środków w budżecie gminy na 2010 r. na realizację umowy zlecenia. Komisja rozpatrzyła kwestię niezabezpieczenia środków w budżecie na realizację umowy zlecenia i stwierdziła, że odmowa kontrasygnaty umowy nie znalazła potwierdzenia w udokumentowanym stanie faktycznym i w związku z tym była nieuzasadniona. Pozostałych powodów odmowy kontrasygnaty umowy komisja nie rozpatrzyła, gdyż wiązałoby się to z oceną celowości (zasadności) i gospodarności działalności jednostki i przekroczyłoby zakres sprawowanego przez izby nadzoru na podstawie kryterium zgodności z prawem.

W okresie od 1993 r. do 2010 r. do izb wpłynęły ogółem 52 powiadomienia od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. W wyniku kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2010 r., w jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono 144 przypadki braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach.

Porównanie liczby powiadomień przez skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez inspektorów kontroli wskazuje, podobnie jak w latach poprzednich, na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.

6. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych (art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Skargi na organy stanowiące w pozostałym zakresie oraz skargi na organy wykonawcze jest w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda. Inne skargi na organy wykonawcze rozpatrywane są odpowiednio przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

W 2010 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 388 pism i skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 99 dotyczyło działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z rokiem 2009 odnotowano spadek o 6,0% pism i skarg skierowanych do regionalnych izb obrachunkowych. Analiza liczby wpływających do izb pism i skarg

w latach 1999 - 2010 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym w latach 2001 - 2010 liczba ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym 300 pism rocznie, za wyjątkiem 2007 r., w którym odnotowano jej spadek.

Z ogólnej liczby 99 skarg na działalność organów stanowiących jst, dotyczących 102 spraw, w 79 przypadkach wnoszący wnioskowali o stwierdzenie nieważności uchwał podjętych przez te organy. Podnoszone zarzuty dotyczyły uchwał w sprawie:

- a) procedury uchwalania budżetu (6), w tym zobowiązania wójta do wprowadzenia zmian do projektu uchwały budżetowej;
- b) budżetu i jego zmian (33), w tym:
 - zwiększenia kwot wydatków i deficytu bez zgody wójta i bez wskazania źródeł finansowania wydatków,
 - zaplanowania w budżecie bez zgody organu wykonawczego innych zadań niż ujęte w projekcie budżetu,
 - uchwalenia budżetu wg własnego projektu rady,
 - naruszenia przez radę kompetencji wójta do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy poprzez wprowadzenie zmian, które nie były wnioskowane przez wójta,
 - zaniechania wprowadzenia do budżetu dochodów z tytułu otrzymanej dotacji,
 - usunięcia z budżetu 2010 r. wieloletnich zadań inwestycyjnych, na które zawarto umowę z wykonawcą i których realizacja została rozpoczęta w latach poprzednich,
 - zmniejszenia środków na niektóre zadania, w tym ustalenia planu w wysokości niższej niż wynikający z istniejących zobowiązań (umów, faktur),
 - niewystarczającego zabezpieczenia w budżecie środków na realizację zadań własnych w zakresie kultury,
 - utworzenia rezerwy ogólnej w wysokości niższej niż 0,1% wydatków budżetu,
 - wprowadzenia do budżetu wolnych środków z roku ubiegłego bez rozliczenia kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych;
- c) określania zasad i wysokości dotacji (9), w tym:
 - trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych,
 - trybu udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych,
- d) określenia stawek podatków i opłat lokalnych (6), które w szczególności dotyczyły:
 - wysokości stawek podatku od nieruchomości,
 - zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych,
- e) absolutorium (3), w tym głosowania projektu uchwały absolutoryjnej grupy radnych zamiast komisji rewizyjnej;
- f) naruszenia trybu podejmowania uchwał (9), w tym w zakresie:
 - dostarczenia radnym niekompletnych dokumentów, w tym nieprzekazania opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie budżetu,
 - niedostarczenia radnym dokumentów, w tym projektów uchwał w terminie,
 - naruszenia zasad proceduralnych zwoływania i przeprowadzania sesji rady gminy, nieprawidłowego prowadzenia obrad przez przewodniczącego rady,
 - przeprowadzenia przez przewodniczącego rady głosowania niezgodnie z procedurą, tj. poddania pod głosowanie projektu autopoprawki bez wymaganych statutem opinii właściwych komisji,

- podjęcia uchwały dotyczącej zobowiązań finansowych z naruszeniem wymogu bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady;
- g) zaciągnięcia kredytu, powodującego zagrożenie przekroczenia wskaźników długu i spłaty zadłużenia określonych w art. 169 i art. 170 suofp, żądania ustalenia rozliczenia realizowanych wydatków budżetowych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (13 skarg).

Skargi na działalność organów stanowiących kierowane były najczęściej przez radnych i organy wykonawcze gmin oraz przez osoby fizyczne i osoby prawne. Wśród podmiotów skarżących występowały również organy ścigania, posłowie i senatorowie, stowarzyszenia, organizacje społeczne i związkowe, sołtysi i kierownicy jednostek organizacyjnych. Do izb wpływały także pisma anonimowe.

Skargi dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał w latach 2009 i 2010

Skargi w sprawie	2009		2010		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	84	100,0	79	100,0	94,0
- procedury uchwalania budżetu	6	7,1	6	7,6	100,0
- budżetu i jego zmian	26	31,0	33	41,8	126,9
- określenia zasad i wysokości dotacji	14	16,7	9	11,4	64,3
- podatków i opłat lokalnych	9	10,7	6	7,6	66,7
- absolutorium	4	4,8	3	3,8	75,0
- trybu podejmowania uchwał	17	20,2	9	11,4	52,9
- inne	8	9,5	13	16,5	162,5

Z analizy danych wynika, że w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. zmniejszyła się liczba skarg, w których wnoszono o stwierdzenie nieważności uchwał. Największy spadek liczby skarg dotyczył trybu podejmowania uchwał (o 47,1%). Zmniejszyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie określenia zasad i wysokości dotacji (o 35,7%), podatków i opłat lokalnych (o 33,3%) oraz uchwał w sprawie absolutorium (o 25,0%). Wzrost dotyczył uchwał w kategorii inne (o 62,5%); zwiększyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie budżetu i jego zmian (o 26,9%). Nie zmieniła się liczba skarg dotyczących uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu.

W odniesieniu do uchwał organów stanowiących, w przypadku których skarżący wnioskowali jednocześnie o stwierdzenie ich nieważności, kolegia izb:

- uznały uchwałę za nieważną (14 przypadków),
- stwierdziły nieistotne naruszenie prawa (2),
- wszczęły postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, w wyniku którego organ stanowiący usunął naruszenie prawa (7),
- w pozostałych przypadkach nie stwierdziły naruszenia prawa.

Wnoszący skargi zostali poinformowani o wyniku badania uchwał przez kolegia izb.

Pozostałe skargi (23) dotyczyły m.in.:

- planu zagospodarowania przestrzennego,
- stawek opłaty planistycznej,

- zaniechania przedstawienia projektu uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości do zaopiniowania organizacji związkowej,
- wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne (kwalifikowanie wydatków bieżących jako majątkowe),
- braku rozliczenia rocznego dotacji przekazanej w zaniżonej wysokości,
- braku wykazania przyczyn różnic w informacji o stanie mienia,
- zapisania w protokole z przebiegu sesji rady innego przebiegu niż faktycznie miał miejsce,
- niewłaściwego rozpatrzenia przez radę skargi na działalność wójta,
- zatrudnienia skarbnika po przejściu na emeryturę na podstawie poprzedniej uchwały rady powołującej skarbnika.

Skargi na działalność organów stanowiących, które nie dotyczyły spraw finansowych, w tym również te, o których mowa w kategorii inne, zostały przekazane wg właściwości wojewodom.

W 2010 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło **289 skarg** na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 261 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących zarządów związków gmin, 23 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 5 na działalność marszałków i zarządów województw, które zostały przekazane do rozpatrzenia właściwym organom, tj. radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa, zgodnie z art. 231 kpa.

Podnoszone w skargach i pismach (w tym także przekazywanych wg właściwości) sprawy dotyczące organów jst są uwzględniane przez regionalne izby obrachunkowe w przeprowadzanych kontrolach gospodarki finansowej jst.

7. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin. Po przyjęciu raportu przez kolegium, prezes izby przekazuje raport organowi stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jst. Organy jednostki mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium uwzględnia zastrzeżenia i zmienia raport lub je oddala. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Postanowienia powyższe stosuje się odpowiednio do związków jst, z tym że raport przekazuje się także organom jednostek należących do związku.

W 2010 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły 2 raporty o stanie gospodarki finansowej gmin. Raporty zawierały charakterystykę danej jednostki, wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby, ocenę stanu gospodarki finansowej i jej wpływu na wykonywanie zadań oraz wnioski końcowe, w których zawarto zalecenia i wskazano sposoby poprawy istniejącej sytuacji.

Oba dokumenty były sporządzone ze względu na zagrożenie niewykonania ustawowych zadań przez jst objęte analizą gospodarki finansowej. Przyczyny zagrożenia płynności finansowej w gminach, których raporty dotyczą, były różne. W jednej z nich pogarszająca się kondycja finansowa była wynikiem przeinwestowania i licznych nieprawidłowości (m.in. w zakresie Prawa zamówień publicznych) w realizacji zadań z udziałem środków unijnych, które skutkowały koniecznością zwrotu wcześniej otrzymanych środków i pożyczek na prefinansowanie tych zadań. W wyniku tego pomimo zachowanych wskaźników zadłużenia (z uwzględnieniem wyłączenia ustawowego dotyczącego prefinansowania, wskaźniki kształtowały się następująco: w 2007 r. – 46,7%, w 2008 r. – 50,2% i w 2009 r. – 48,5% dochodów gminy) gmina z roku na rok wykazywała szereg zobowiązań wymagalnych, świadczących o zachwianiu płynności finansowej. Ponadto, na koniec roku 2009 jst posiadała dużą kwotę zobowiązań niewymagalnych, niezaliczanych do długu (2 351 410 zł – 35,3% zobowiązań według tytułów dłużnych ogółem), które wobec zagrożenia w pozyskaniu środków z zewnątrz, mogły skutkować wymagalnością i zwiększyć zadłużenie gminy.

Wysoki pułap zadłużenia jst byłby możliwy do udźwignięcia, gdyby realizacja zadań z udziałem środków unijnych przebiegała zgodnie z założeniami. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań, gmina nie uzyskała środków unijnych na spłatę 3 pożyczek na prefinansowanie zadań na łączną kwotę 1 847 472 zł. Jedna z tych pożyczek pozostała do spłaty w roku 2010 w wysokości 975 302 zł. Ponadto, jednostce przypisano do zwrotu wcześniej uzyskane środki na realizację zadań z dofinansowaniem ze środków unijnych w łącznej kwocie 1 226 408 zł (kwota główna zobowiązania). Część tej kwoty – 450 000 zł wraz z odsetkami w kwocie 105 500 zł – została spłacona w 2009 roku. Pozostała kwota wraz z odsetkami zaplanowana została do spłaty w roku 2010.

W roku 2007 spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do planowanych dochodów wyniosły 14,2%, a po uwzględnieniu wyłączeń ustawowych, wskaźnik ten był na poziomie 8,2%, w 2008 r. odpowiednio – 21,9% i 8,6%, w roku 2009 powyższa relacja bez odliczeń wynosiła 8,9%. W kontekście przedstawionych wyżej wskaźników spłat ważnym elementem oceny zdolności finansowej gminy jest posiadanie tzw. nadwyżki operacyjnej i wielkość uzyskanych dochodów majątkowych w poszczególnych latach, które zapewniają samofinansowanie inwestycji i rozchodów budżetowych.

Udział wykonanych wydatków inwestycyjnych w wykonanych wydatkach ogółem w roku 2007 wynosił 24,9%, w roku 2008 zwiększył się do 25,3%, a w roku 2009 uległ radykalnemu obniżeniu do 4,4%. Z powyższego wynika, że w dwóch latach 2007 i 2008 gmina charakteryzowała się wysokim poziomem inwestowania. Realizacja wydatków majątkowych w tak szerokim zakresie możliwa była tylko przy znaczącym udziale środków zewnętrznych, czyli kredytów, pożyczek czy też emitowanych obligacji. Udział środków własnych w finansowaniu inwestycji był niski, o czym świadczą prezentowane niżej wskaźniki. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku gminy w dochodach budżetu wynosił 12,3% w 2007 r., 10,7% w roku 2008 i 10,3% w 2009 r. Niski był również wskaźnik samofinansowania inwestycji przez gminę. Wynosił on 46,3% w roku 2007 i 39,9% w roku 2008. W roku 2009 jego wartość była wysoka (249,6%), ale nie odzwierciedlała faktycznych możliwości gminy, bowiem niskie wykonanie wydatków majątkowych było wynikiem braku środków na ich sfinansowanie.

Powodem sporządzenia drugiego raportu o stanie gospodarki gminy było systematyczne od roku 2006 do roku 2009 zwiększanie zadłużenia gminy, będącego wynikiem braku nadwyżki operacyjnej w budżetach poszczególnych lat, co skutkowało koniecznością pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania nie tylko inwestycji, ale także zadań bieżących gminy. Począwszy od roku 2006 gmina osiągała ujemny wynik operacyjny (403 142 zł), który w roku 2009 wyniósł 394 287 zł, a w roku 2007 aż 1 089 300 zł. Cechą charakterystyczną dla omawianej gminy był niski poziom osiąganych dochodów własnych, które w relacji do wydatków bieżących w poszczególnych latach oscylowały w granicach 30%. Natomiast dynamika wykonanych wydatków bieżących w latach 2005 - 2009 wskazuje na ich wzrost o 53,4%. Tak duże braki środków na realizację zadań bieżących powodowały, że zadłużenie gminy utrzymywało się na stałym niezmiennym, ale bardzo wysokim poziomie: w roku 2005 – 59,5%, w 2006 r. – 60,0%, w 2007 r. – 59,4%, w 2008 r. – 54,9% i w 2009 r. – 59,8%. Wskaźniki spłat zobowiązań gminy w stosunku do dochodów wynosiły: w 2005 r. – 4,8%, w 2006 r. – 3,9%, w 2007 r. – 6,5%, w 2008 r. – 7,0%, a w 2009 r. – 8,4%. Zachowanie przez gminę ustawowych wskaźników długu i spłat było możliwe, ponieważ zawierała ona ze spółką handlową umowy, dzięki którym podmiot ten przejmował od gminy obowiązek spłaty kredytów w bankach i pożyczek zaciąganych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz umowy o przejęcie wierzytelności gminy wobec różnych wykonawców i ZUS. Uwzględniając jednak zobowiązania przejęte przez spółkę i zaciągnięte kredyty i pożyczki dług gminy na przestrzeni lat 2005 - 2009 kształtował się na poziomie około 150% jej dochodów. W przypadku żądania wierzycieli spłaty zobowiązań, postawienie całego długu w stan wymagalności przekraczałoby możliwości jego spłaty przez gminę.

Regionalne izby obrachunkowe we wnioskach końcowych i zaleceniach zwracały uwagę na konieczność dokonania przeglądu wydatków bieżących jst i oceny, które z nich mogą być ograniczone bez szkody dla realizacji zadań gminy. Ponadto, w zaleceniach skierowanych do gminy, która utraciła płynność finansową wskutek nieprawidłowości przy realizacji zadań współfinansowanych ze środków unijnych, izba zwróciła uwagę na: podjęcie intensywnych starań o uzyskanie zewnętrznych źródeł finansowania, które są konieczne na uregulowanie najpilniejszych zobowiązań ciążących na gminie; konsekwentne realizowanie opracowanego programu naprawczego, którego wykonywanie pozwoli na uzyskanie dodatkowych dochodów oraz ograniczenie wydatków; ograniczenie realizowanych zadań inwestycyjnych do tych niezbędnych, których realizacja jest konieczna do wykonywania obligatoryjnych zadań gminy oraz na przestrzeganie procedur wynikających z Prawa zamówień publicznych.

8. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Przepis art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej. Zgodnie z nim ten rodzaj działalności realizowany jest w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb.

Formami prowadzonej działalności są szkolenia i seminaria, wydawane przez izby biuletyny i informatory, współpraca przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje, pisemne interpretacje i wyjaśnienia, publikacje na stronach internetowych oraz udzielanie

instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi.

8.1. Działalność szkoleniowa

W 2010 r. izby zorganizowały 347 szkoleń, w których uczestniczyło 24 857 przedstawicieli jst. Spośród wymienionych szkoleń, 10 zostało zorganizowanych we współpracy izb z innymi podmiotami.

Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów, województw, związków międzygminnych, kierownicy jednostek organizacyjnych jst, przewodniczący organów stanowiących, przewodniczący i członkowie komisji rewizyjnych, sekretarze, radni, sołtysi, przedstawiciele organów wykonawczych, pracownicy zajmujący się zabezpieczeniem i wymiarem podatków oraz opłatami, główni księgowi jednostek organizacyjnych jst. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi zarówno w jst, jak i w podległych im jednostkach, osoby zajmujące się pozyskiwaniem i rozliczaniem środków unijnych, osoby zajmujące się gospodarką nieruchomościami, dyrektorzy i kierownicy SP ZOZ-ów oraz PUP, pracownicy izb, osoby zajmujące się obsługą systemu BeSTi@, osoby zajmujące się audytem i kontrolą zarządczą oraz radcowie prawni.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2009 i 2010

LATA	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone:			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	174	9 715	142	8 015	32	1 700
2009	373	29 446	347	27 369	26	2 077
2010	347	24 857	337	23 995	10	862

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- opracowanie projektu wieloletniej prognozy finansowej oraz projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego na 2011 rok,
- obsługa WPF w systemie BeSTi@,
- budżet jednostki samorządu terytorialnego w świetle przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- obowiązki kierowników jednostek organizacyjnych,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych,
- rozliczenia podatku od towarów i usług VAT w samorządzie terytorialnym,
- podatki i opłaty lokalne z uwzględnieniem zagadnień egzekucji podatkowej,
- dochodzenie, przyznawanie ulg w spłacie i egzekucji niepodatkowych należności budżetowych gminy,
- ewidencja wydatków strukturalnych oraz sporządzanie Rb-WS,
- kontrola zarządcza i audyt,
- zamówienia publiczne – zmiany w systemie,

- planowanie i udzielanie zamówień publicznych przez SP ZOZ, jednostki pomocy społecznej oraz samorządowe zakłady budżetowe,
- status prawny i zadania komisji rewizyjnej, procedury kontroli komisji rewizyjnej w procesie udzielania absolutorium dla wójta, burmistrza, prezydenta, zarządu jst,
- zabezpieczenie podatków czyli wszystko o hipotece i zastawie skarbowym,
- udzielanie i rozliczanie dotacji z budżetu jst w świetle nowej ustawy o finansach publicznych i orzecznictwa sądowego,
- udzielanie, kontrola i rozliczanie dotacji z budżetów jst w innym trybie niż wynikający z ustawy o wolontariacie i działalności pożytku publicznego,
- pomoc publiczna w rolnictwie i rybołówstwie,
- SJO BeSTi@ dla pełnomocników jst,
- sprawozdawczość jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek sektora finansów publicznych w roku 2010,
- spółki prawa handlowego – zasady funkcjonowania, powiązanie finansowe z budżetem,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2010 rok, sporządzanie bilansu,
- zmiana przepisów o rachunkowości oraz nowy plan kont dla budżetów jst i jednostek organizacyjnych oraz samorządowych zakładów budżetowych,
- prawo publiczne a prawo cywilne w funkcjonowaniu jst,
- realizacja zadań jst przez ich jednostki organizacyjne i podmioty zewnętrzne,
- rozpatrywanie przez kolegium izby zastrzeżeń jst do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych dotyczących udzielania zamówień publicznych,
- zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym po nowelizacji ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie,
- zmiany w klasyfikacji budżetowej,
- zadania jst w świetle przepisów ustawy o sporcie⁹⁴,
- system BeSTi@ i SJO BeSTi@ w jst i jednostkach organizacyjnych,
- rachunkowość jednostek pomocy społecznej oraz fundusz alimentacyjny,
- zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego,
- warunki kontraktowe FIDIC a prawo krajowe w kontekście realizacji projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków UE,
- przekształcenie zakładów budżetowych – żłobków samorządowych w jednostki budżetowe,
- zasady wyliczania wskaźników i relacji poziomu zadłużenia jst,
- ewidencja mienia komunalnego w świetle wyników kontroli izby,
- nowe przepływy finansowe środków europejskich oraz system obsługi płatności przez BGK,
- zmiany organizacyjne w sektorze finansów publicznych: likwidacja funduszy celowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rachunku dochodów własnych,
- tajemnica skarbową a informacje i zaświadczenia w podatkach,
- inwentaryzacja w jednostkach organizacyjnych,

⁹⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.).

- obowiązki organów prowadzących szkoły wynikające ze znowelizowanego art. 30 ustawy Karta Nauczyciela,
- uprawnienia uchwałodawcze organów stanowiących, formy i procedury wydatkowania środków publicznych.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in. pracownicy izb: prezesi, zastępcy prezesów, członkowie kolegiów, naczelnicy i zastępcy naczelników wydziałów, inspektorzy i specjaliści oraz zaproszeni eksperci – przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przedstawiciele jst, izb skarbowych, Najwyższej Izby Kontroli, Banku Gospodarstwa Krajowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także pracownicy naukowcy wyższych uczelni. Ponadto, szkolenia prowadzili przedstawiciele samorządowych kolegiów odwoławczych, sądów, policji i prokuratury.

Szkolenia były prowadzone metodą wykładów i warsztatów, z wykorzystaniem technik multimedialnych. Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy z zakresu przedmiotu szkolenia.

8.2. Działalność informacyjna

8.2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych

Prowadzenie działalności informacyjnej przez izby polegało na udzielaniu pisemnych odpowiedzi i ustnych wyjaśnień na zapytania kierowane przez jst, a także na wydawaniu biuletynów i udzielaniu instruktażu. Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2010 r. brzmieniem przepisu art. 13 pkt 11⁹⁵ ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby zobowiązane są do udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Tak ogólny zapis ustawowy spowodował, że izby udzielały wyjaśnień w zakresie wykraczającym poza ustawę o finansach publicznych, bowiem zagadnienia związane z szeroko rozumianą gospodarką finansową jst dotyczą także szeregu innych regulacji ustawowych i mają bezpośredni wpływ na poziom dochodów, wydatków i zobowiązań prezentowanych w budżetach jst.

W roku 2010 izby udzieliły 1 114 pisemnych odpowiedzi i interpretacji dotyczących przede wszystkim:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: obowiązku podatkowego, stawek i podmiotu w podatku od nieruchomości, zwolnień w podatku od nieruchomości, zwrotu nadpłat podatku od nieruchomości, (art. 1a ust. 1 pkt 3, art. 2 ust. 3 pkt 4, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 6, art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 1 Prawo spółdzielcze, art. 1 ust. 6 Prawo o spółdzielniach mieszkaniowych), udzielania pomocy regionalnej przedsiębiorcom (§ 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych), podatku rolnego (art. 13 ustawy o podatku rolnym), zasad pobierania opłaty targowej (art. 15 ust. 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), zasad pobierania opłaty skarbowej (art. 3 ustawy o opłacie skarbowej), opłaty produktowej (art. 29 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi

⁹⁵ Art. 18 pkt 3 lit. d ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

odpadami oraz opłacie produktowej), umarzania kosztów upomnień od zaległości podatkowych (art. 270 oraz art. 271 § 1 Ordynacji podatkowej), opłaty za korzystanie ze zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 7 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi);

- **kompetencji organów jst** i komisji stałych organów stanowiących jst, w tym: kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego przy zaciąganiu kredytów i pożyczek, upoważnień udzielonych przez radę organowi wykonawczemu do udzielania poręczeń kredytów (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i, c, e ustawy o samorządzie gminnym, art. 89 ust. 1, art. 212 ust. 2 pkt 1 nuofp), upoważnień zawartych w uchwale budżetowej (art. 222 ust. 4, art. 247, art. 257, art. 258 ust. 1 pkt 1, 2 i 3, art. 259 nuofp, § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną), kompetencji organów gminy w zakresie dokonywania zmian budżetu (art. 212 ust. 2 pkt 1, art. 236 ust. 3 pkt 1, art. 257, art. 277 nuofp), obowiązków głównego księgowego (art. 54 ust. 3 nuofp), roli organu stanowiącego w procedurze uchwalania budżetu i jego zmian, kompetencji kontrolnych organu stanowiącego, roli organu stanowiącego w procedurze wyodrębnienia funduszu sołeckiego, kompetencji organów stanowiących do zawierania porozumień w celu powierzenia realizacji zadań publicznych (art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa);
- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: dochodów i wydatków związanych z dofinansowaniem projektów w ramach RPO, EFRR, POKL, wpłat mieszkańców na współfinansowanie instalacji solarnej, zwrotu dochodów budżetowych, dochodów związanych z ochroną środowiska, ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP, odsetek od rozłożonej na raty ceny sprzedaży nieruchomości (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej, art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, art. 70 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami), wydatków na opłacenie składek zdrowotnych (art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), rezerwy na zarządzanie kryzysowe (art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, art. 222 nuofp), kosztów opracowania decyzji o lokalizacji celu publicznego (art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- **współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków UE**, w tym: zabezpieczenia należytego wykonania umowy na realizację projektu przez stowarzyszenie (art. 94 nuofp, art. 169, 170 suofp), możliwości realizacji z udziałem środków UE projektu polegającego na zakupie i instalacji zestawów kolektorów słonecznych (art. 216 nuofp), możliwości rozliczenia otrzymanej dotacji z budżetu gminy przez zakład doskonalenia zawodowego jako wkładu własnego jst w projekcie (art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty), przeznaczenia przez gminę własnych środków finansowych na wydatki związane z realizacją projektu w części przekraczającej jej zadania własne (art. 216 ust. 2 pkt 6 nuofp);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: obowiązku uzyskania opinii właściwej regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych (art. 91 ust. 2 nuofp), możliwości poręczania przez gminę pożyczki

- zaciąganej przez parafię (art. 94 ust.1 nuofp), zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, możliwości korzystania przez gminę z factoringu i forfaitingu (art. 72 nuofp, art. 353 Kodeksu cywilnego), form zabezpieczenia kredytu zaciąganego przez związek międzygminny (art. 243, 244 nuofp), uprawnień prezydenta do zawarcia umowy o kredyt krótkoterminowy na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst w oparciu o projekt uchwały budżetowej (art. 212 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust.1 nuofp);
- **gospodarki komunalnej**, w tym: udostępniania pomieszczeń w szkołach samorządowych z przeznaczeniem na gabinety profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie oświaty), przekazania mienia w nieodpłatne użytkowanie, ujęcia przekazanego mienia w księgach rachunkowych (art. 53 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej), możliwości rozłożenia na raty należności Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, odraczania terminów płatności powyżej roku kalendarzowego (art. 11, art. 11a, art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 55 - 59 nuofp), zasad użyczenia mienia na działalność oświatową, prowadzenia remontów na mieniu użyczonemu stowarzyszeniom (art. 90 ustawy o systemie oświaty, art. 2, art. 45 ustawy o samorządzie gminnym);
 - **zamówień publicznych**, w tym: ustalania wartości zamówienia w postępowaniu przetargowym na usługi bankowe (art. 44 ust. 4, art. 264 ust. 1 i 4 nuofp, art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych), trybu udzielania zamówień w związku z realizacją projektów dofinansowanych ze środków EFS (art. 4 ust. 8 i art. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych), udzielania zamówień na roboty budowlane na okres 5 lat (art. 142 ustawy Prawo zamówień publicznych), naliczania kar umownych w przypadku nieterminowej realizacji robót budowlanych (art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych), wspólnego postępowania o udzielenie zamówienia z podmiotem spoza sektora finansów publicznych (art. 16 Prawo zamówień publicznych), skracania terminów realizacji zamówienia (art. 144 Prawo zamówień publicznych), zlecania zadań zakładowi budżetowemu bez stosowania ustawy o zamówieniach publicznych (art. 2, art. 3, art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych);
 - **sprawozdawczości jst**, w tym: ujmowania w sprawozdaniu Rb-27S skutków obniżenia górnych stawek podatków, zakresu wypełniania sprawozdania Rb-27S w kontekście wypełniania sprawozdania Rb-27ZZ, ujmowania w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-Z kwot odpisów na ZFŚS, sporządzania korekt sprawozdań budżetowych (rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych), sporządzania i przekazywania sprawozdania z wykonania planu finansowego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 265 nuofp), zasad ujmowania w sprawozdaniu Rb-27S zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków stałych i okresowych z pomocy społecznej (art. 30 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych);
 - **wynagrodzeń pracowników samorządowych**, w tym: rozliczania diet radnych (art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, art. 9 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw), zasad nabywania prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego przez nauczycieli zatrudnionych

w samorządowych jednostkach budżetowych (art. 48 Karty Nauczyciela, art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej), możliwości zajmowania przez skarbnika gminy stanowiska prezesa spółki gminnej (art. 2 pkt 6, art. 4, art. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne), wypłaty zaległej nagrody jubileuszowej (art. 292 Kodeksu pracy), wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta na podstawie odrębnej uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych);

- **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: dofinansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej w niepublicznych domach pomocy społecznej ze środków własnych jst (art. 25 ust. 1, art. 61 ustawy o pomocy społecznej, art. 221 nuofp), możliwości wypłacania dotacji w transzach rocznych dla organizacji pożytku publicznego (art. 221 ust. 3 nuofp, art. 16 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), udzielania wsparcia finansowego klubom sportowym (art. 27 ust. 1 i 2, art. 28 ustawy o sporcie), możliwości dokonywania zmian przeznaczenia środków wyodrębnionych w ramach funduszu sołeckiego (art. 1 ust. 1 i ust. 3, art. 4 ustawy o funduszu sołeckim), finansowania ze środków budżetu gminy utylizacji azbestu (art. 403 ust. 2, art. 400a ust. 1, art. 402 ustawy Prawo ochrony środowiska), dofinansowania powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej (art. 36 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej), dowożenia uczniów do szkół przez samorządowy zakład budżetowy (art. 14a ust. 3 i 4 oraz z art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty), dotacji dla przedszkoli i szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż jst (art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty), finansowania dróg powiatowych z budżetu gminy (art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, art. 3 ust. 1 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu drogowego), sposobu finansowania policji i straży pożarnej z budżetów jst (art. 13 ust. 3 ustawy o Policji i art. 19b pkt 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), likwidacji rachunków dochodów własnych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych (art. 87 ust. 1 pkt 3, art. 93 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, art. 16 ustawy o zmianie ustawy prawo ochrony środowiska);
- oraz innych zagadnień i przepisów, które mają zastosowanie w działalności jst i oddziałują na sytuację finansową samorządów.

Równie ważną formą działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i opiniowanych dokumentów, a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim biuletyny informacyjne oraz opracowania tematyczne, dotyczące różnych dziedzin gospodarki finansowej jst. Publikacje pracowników zamieszczane były na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”. Artykuły pracowników izb ukazywały się m.in. w „Finansach Publicznych”, „Wspólnocie”, „Polska The Times”, „Gazecie Prawnej”, „Gazecie Wyborczej”, „Rachunkowości Budżetowej”.

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były również wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

W 2010 r. na stronach internetowych izb oraz na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych www.rio.gov.pl prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, wyjaśnienia kolegiów izb, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

8.2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Regionalne izby obrachunkowe, w 2010 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Realizacja przedmiotowych obowiązków polegała na:

- ogłaszaniu dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- udostępnieniu dokumentu na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów,
- wyłożeniu lub wywieszeniu w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych pozostałych dokumentów.

Ponadto, w okresie sprawozdawczym izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne. Niektóre informacje zamieszczane były przez izby na odrębnych serwisach własnych, z odesłaniem (link) do Biuletynu Informacji Publicznej.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, zachowując systematykę menu przedmiotowego określoną art. 6 ust. 1 ustawy, udostępniano dokumenty, w czterech kategoriach. Pierwszą kategorię w ramach „polityki wewnętrznej”, stanowiły udostępniane przez niektóre z izb plany pracy oraz plany kontroli (ust. 1 pkt 1 lit. a - c). W ramach drugiej kategorii zamieszczane były informacje związane ze statusem prawnym izb, organizacją, przedmiotem działalności, organami i osobami sprawującymi w nich funkcje i ich kompetencjami oraz majątkiem, którym dysponują (ust. 1 pkt 2 ustawy). W tej kategorii udostępnione były informacje o organizacji izb, liczbie członków kolegiów, trybie postępowania, jak również regulaminy organizacyjne uchwalone przez kolegia izb, schematy organizacyjne, w tym wydziałów oraz krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej. Przedmiotowe informacje publikowano w formie tabel, bądź wykazów. Trzecią kategorię spraw zamieszczanych w BIP, odnoszącą się do zasad funkcjonowania izb, stanowiły informacje w formie ogłoszeń i komunikatów. Dotyczyły one sposobu załatwiania spraw, adresów i godzin pracy, a także informacji o prowadzonych rejestrach. Komunikaty i wykazy zawierały m.in. dane dotyczące: terminów posiedzeń kolegiów izb wraz ze spisami uchwał organów jst podlegających ocenie, terminów przedkładania organom nadzoru sprawozdań budżetowych, naboru kandydatów na wolne stanowiska, sposobu udostępniania dokumentów niezamieszczonych w BIP wraz ze wzorem wniosku o jego udostępnienie i zarządzeniem prezesa izby. W ramach czwartej kategorii, tj. informacji o danych publicznych, izby ogłaszały wystąpienia pokontrolne, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych oraz uchwały kolegiów izb w sprawie ich rozpatrzenia.

Izby udostępniały też dokumenty oraz informacje związane z realizacją zadań w ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej. Publikowane były uchwały kolegiów izb, a także programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń przedkładanych przez organy jst. Ponadto, w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczano wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych opinie, w tym po raz pierwszy opinie o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w związku z art. 230 ust. 3 nuofp; o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu. Wyniki związane z realizacją działalności opiniodawczej niejednokrotnie przedstawiano w formie tabelarycznej.

W ramach prowadzonej przez izby działalności informacyjno-szkoleniowej udostępniano między innymi stanowiska i interpretacje własne oraz informacje o zmianach przepisów dotyczących gospodarki finansowej jst. Ponadto, zamieszczano teksty biuletynów informacyjnych wydawanych przez izby bądź spisy ich treści, a także opracowania przedstawiające kwartalne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Na stronach internetowych, jak i w BIP izby zamieszczały również pisma i informacje Ministerstwa Finansów, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwa Rolnictwa.

Izby wypełniając obowiązki określone przepisem art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej zamieszczały w BIP sprawozdania ze swojej działalności, w tym z wykonania planów finansowych.

Na stronie internetowej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych zamieszczone zostały: sprawozdanie dla Sejmu i Senatu za 2009 r., informacje o systemach sprawozdawczych, zbiory nowych aktów prawnych, pisma i interpretacje dotyczące finansów publicznych, orzecznictwo w sprawach samorządowych, oraz stanowiska dotyczące bieżącego funkcjonowania gospodarki finansowej samorządu oraz zamówień publicznych.

Wśród zwracających się do izb w 2010 r., pisemnie i za pośrednictwem poczty elektronicznej, z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej w trybie określonym przepisami ustawy wyróżnić można dwie grupy podmiotów. Pierwszą stanowiły osoby fizyczne, którym przepisy ustawy zagwarantowały dostęp do informacji publicznej, drugą zaś pozostałe podmioty, którym prawo do tego typu informacji przysługuje na mocy innych ustaw (m.in. uczelnie wyższe, dziennikarze). Udzielano informacji prostych i przetworzonych, które dotyczyły m.in.: przeprowadzonych kontroli, stanu zadłużenia jst, danych ze sprawozdań budżetowych, opinii składów orzekających, uchwał kolegiów izb, postępowań o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz danych dotyczących funduszu sołeckiego.

W 2010 r. w 1 przypadku odmówiono udostępnienia informacji w związku z jej zamieszczeniem na stronie BIP Ministerstwa Finansów.

9. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

9.1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO) powstała na mocy art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego nowelizacją z dnia 20 sierpnia 1997 r.⁹⁶). Rozpoczęła działalność w styczniu 1998 r. Do zadań KR RIO należy:

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

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegium każdej izby, łącznie 32 osoby.

Swoje ustawowe zadania Krajowa Rada realizuje w oparciu o regulamin zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. Zadania określone w art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Krajowa Rada realizuje na posiedzeniach plenarnych, a także poprzez działalność przewidzianych w regulaminie komisji oraz działania przewodniczącego Rady i jego zastępców. Przewodniczący, wybierany spośród jej członków na dwuletnią kadencję, kieruje pracami Rady i reprezentuje ją na zewnątrz. Jego dwaj zastępcy wybierani są według tych samych zasad.

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

- Legislacji i Orzecznictwa,
- Koordynacji Kontroli,
- Analiz Budżetowych,
- do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Szkoleń, Informacji i Promocji.

W roku 2010 odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO. Podczas obrad podejmowano tematy dotyczące m.in. standardów działania regionalnych izb obrachunkowych, konieczności nowelizacji nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Omawiane zagadnienia dotyczyły m.in. realności danych prezentowanych w wieloletnich prognozach finansowych (wpcf), ocen skutków stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie wpcf przez organ nadzoru – regionalne izby obrachunkowe, liczenia długu publicznego jst w świetle art. 72 nuofp, konsekwencji stosowania art. 242 i 243 nuofp w sytuacji konieczności spłaty długu SP ZOZ przez organy założycielskie – jednostki samorządu terytorialnego, niejednolitego traktowania przez ustawodawcę zdolności kredytowej jst w świetle art. 243 nuofp,

⁹⁶ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 113, poz. 734 z późn. zm.).

ujmowania w planach finansowych gmin i powiatów nadwyżki z tytułu dochodów z opłat i kar w świetle art. 402 ustawy Prawo ochrony środowiska.

KR RIO zajmowała się również problemami modyfikacji sprawozdawczości finansowej, problemami oświaty niepublicznej, grupowymi ubezpieczeniami pracowniczymi w świetle nowej ustawy o finansach publicznych, zmianami w ustawie o funduszu sołeckim.

KR RIO przedstawiła MSWiA opinię w sprawie projektu zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, podjęła uchwałę w sprawie określenia nowego zakresu kontroli kompleksowych gospodarki finansowej jst, zakresu kontroli zarządczej w regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustaliła mierniki do budżetu zadaniowego regionalnych izb obrachunkowych. O stanowiskach podejmowanych na posiedzeniach KR RIO dotyczących sytuacji finansowej samorządu oraz problemów związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych, informowani byli Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Finansów, a w niektórych przypadkach również Minister Zdrowia.

Krajowa Rada przyjęła, jak co roku, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku*, przedkładać Sejmowi i Senatowi RP oraz uchwałę dotyczącą przyjęcia wniosków do projektu budżetu państwa na rok 2011 w części 80, obejmującej regionalne izby obrachunkowe.

KR RIO przyjęła *Stanowisko w sprawie treści opinii RIO w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz stanowisko w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmiany art. 72, 242 i 243 ustawy o finansach publicznych*.

KR RIO przekazała Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informację na temat długu jednostek samorządu terytorialnego wyliczonego w oparciu o nowe zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. oraz informację na temat realizacji w praktyce ustawy o funduszu sołeckim.

Przewodniczący KR RIO przedstawił sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej informację dotyczącą skuteczności realizacji funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązywania przepisów prawnych.

Komisja Analiz Budżetowych zajmowała się koordynacją prac związanych z przygotowaniem corocznego sprawozdania dla Sejmu i Senatu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jst, oceną sytuacji finansowej jst współpracując ściśle z poszczególnymi wydziałami informacji, analiz i szkoleń. Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych skupiła się przede wszystkim na przygotowaniu informacji o projektach budżetów izb i ich realizacji przez poszczególne izby, a także przygotowaniu wniosków Krajowej Rady do projektu budżetu państwa w części 80 – regionalne izby obrachunkowe.

Krajowa Rada w roku 2010 wzorem lat ubiegłych zaopiniowała i wniosła szereg uwag do przesłanych jej do zaopiniowania aktów normatywnych.

Przedstawiciele Krajowej Rady uczestniczyli w posiedzeniach sejmowych Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisji Finansów Publicznych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży.

Krajowa Rada od początku swej działalności ściśle współpracuje z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych z ustawą o finansach publicznych. Realizuje zadania wynikające z ustawowych obowiązków w zakresie

przekazywania i weryfikacji danych sprawozdawczych z jst do Ministerstwa Finansów. Współpracuje z Ministerstwem Finansów w zakresie przekazywania danych planistycznych z projektów uchwał budżetowych systemem BeSTi@ w celu przygotowania informacji dotyczącej analizy sytuacji finansowej jst przekazywanej corocznie przez Ministerstwo Finansów do Eurostatu.

Przedstawiciele Krajowej Rady uczestniczyli w realizacji zadań wynikających z wcześniej podpisanego porozumienia z Ministerstwem Finansów w sprawie współpracy dotyczącej wdrożenia i eksploatacji informatycznego systemu zarządzania budżetami jst, które zobowiązuje regionalne izby obrachunkowe do kontynuacji współpracy i aktywnego udziału w pracach kolejnego projektu „System zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego – sprawozdawczość jednostek organizacyjnych – SJO BeSTi@”, w tym przy opracowywaniu struktury organizacyjnej dla informatycznego projektu realizowanego w ramach Kontraktu 2 projektu Transition Facility.

Podobnie jak w latach ubiegłych, KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędem Zamówień Publicznych Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Zdrowia, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym. Izby i Krajowa Rada ściśle współpracują z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, bowiem minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością izb.

W październiku 2010 r. odbyła się II ogólnopolska Konferencja w sprawach finansów samorządowych, a jej temat *Dobrowolne zadania własne gmin. Czy art. 6 ustawy o samorządzie gminnym można „odmrozić”*, nawiązywał do dyskusji w sprawie zakresu samodzielności gmin w Polsce. Konferencję, w zakresie merytorycznym, przygotowało Kolegium Redakcyjne „Finansów Komunalnych” – miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych, a jedną z instytucji patronujących Konferencji była KR RIO. Gospodarzem Konferencji, podobnie jak w roku ubiegłym był dr Bogdan Cybulski, Prezes RIO we Wrocławiu.

W 2010 r. kontynuowana była współpraca międzynarodowa KR RIO i poszczególnych izb, zarówno z Europejską Organizacją Zrzeszającą Regionalne Instytucje Audytu Zewnętrznego Środków Publicznych (EURORAI), jak i trybunałami obrachunkowymi z Niemiec. W dniach 4 - 5 października 2010 r. w Londynie Przewodniczący KR RIO i przedstawiciele Izb z Bydgoszczy, Katowic, Krakowa, Olsztyna i Poznania uczestniczyli w VII Kongresie EURORAI. Temat Kongresu: *Meeting the challenge – Sprostować wyzwaniu* – w szczególny sposób nawiązywał do trwającego kryzysu w gospodarce krajów Europy. Okoliczności te w znaczący sposób zmieniają środowisko audytu środków publicznych i stawiają wyzwania przed instytucjami, które te zadania realizują, w tym także przed regionalnymi izbami obrachunkowymi w Polsce.

Ponadto, w 2010 r. trzech przedstawicieli RIO w Katowicach, w ramach współpracy z Trybunałem Obrachunkowym Saksonii-Anhalt, uczestniczyło w wizycie studyjnej w Magdeburgu, której tematami były m.in.: ochrona zabytków, wspieranie i rozwój urbanistyki, a także dyskusja na temat projektu „Partnerstwo Publiczno-Prywatne”, a Prezes RIO w Krakowie dwukrotnie złożył wizytę w tymże Trybunale. Z kolei prezesi RIO w Zielonej Górze i Trybunału Obrachunkowego Brandenburgii kontynuowali w roku ubiegłym współpracę w zakresie przygotowania konferencji na temat: „Szanse i ryzyka partnerstw publiczno-prywatnych z punktu widzenia zewnętrznej kontroli finansowej”.

W roku 2010 koszty działalności KR RIO wyniosły 49 996 zł. W kwocie tej, wzorem lat ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki na sporządzenie *Sprawozdania ...* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w 2010 r. przedstawiał się następująco (prezesi i członkowie kolegium poszczególnych izb): Stanisław Srocki i Wanda Orłowska (RIO w Białymstoku), Tadeusz Dobek i Włodzimierz Bartkowiak (RIO w Bydgoszczy), Henryk Ledóchowski i Alina Kowalewska-Wołowska (RIO w Gdańsku), Mariusz Siwoń/Krzysztof Róg i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Henryk Rzepa i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Janusz Kot i Bożena Jakubowska (RIO w Krakowie), Marek Poniatowski/Jacek Grządka i Alina Smagała (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Jaśkiewicz (RIO w Łodzi), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogumił Pliszka (RIO w Olsztynie), Janusz Gałkiewicz i Grzegorz Czarnocki (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zdzisław Drost (RIO w Poznaniu), Zbigniew K. Wójcik i Anna Trałka (RIO w Rzeszowie), Józef Chodarczewicz (RIO w Szczecinie), Stanisław Stępień/Wojciech Balcerzak i Witold Kaczkowski (RIO w Warszawie), Bogdan Cybulski/Lucyna Hanus i Krystyna Sawicka (RIO we Wrocławiu) oraz Andrzej Skibiński i Ryszard Zajączkowski (RIO w Zielonej Górze).

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym, którym był w 2010 r. Ryszard Paweł Krawczyk, prezes RIO w Łodzi (ul. Zamenhofska 10, 90-431 Łódź; lodz@rio.gov.pl).

Zastępcami przewodniczącego byli: Iwona Bendorf-Bundorf, prezes RIO w Olsztynie, (Al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn; olsztyn@rio.gov.pl), Grażyna Wróblewska, prezes RIO w Poznaniu, (ul. Zielona 8, 61-851 Poznań; poznan@rio.gov.pl).

9.2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2010 r. regionalne izby obrachunkowe kontynuowały wspólnie kilka rozpoczętych w latach minionych projektów w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

- zintegrowany system zarządzania finansami jst BeSTi@,
- sprawozdawczość jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@,
- poczta internetowa dla jst.

Działalność izb w zakresie IT koordynował Zespół ds. Rozwoju Technologii Informatycznych, składający się z podzespołów ds.:

- sprawozdawczości elektronicznej,
- rozwoju własnych systemów technologii informatycznych,
- infrastruktury IT,
- mediów elektronicznych,
- statystycznych metod analizy danych,
- pomocy technicznej dla administratorów i użytkowników.

W 2010 r., z uwagi na ograniczenia budżetowe, odbyło się jedno spotkanie robocze Zespołu. Korzystając ze środków komunikacji elektronicznej omawiano w szczególności:

- 1) kierunki rozwoju systemu BeSTi@ w jst i regionalnych izbach obrachunkowych z uwzględnieniem potencjalnych zagrożeń i sposobów ich minimalizacji,
- 2) sprawy związane z przebiegiem realizowanego przez Ministerstwo Finansów projektu Transition Facility 2006/018-180.01-04 „System zarządzania budżetami jednostek

samorządu terytorialnego – sprawozdawczość jednostek organizacyjnych”, który uzupełnia funkcjonalność systemu BeSTi@,

- 3) zarządzanie treścią portalu internetowego regionalnych izb obrachunkowych (www.rio.gov.pl).

W ramach współpracy z Ministerstwem Finansów przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych kontynuowali prace dotyczące systemu BeSTi@ oraz SJO BeSTi@ obejmujące:

- monitoring funkcjonalności,
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst,
- opracowanie nowego dokumentu planistycznego „Wieloletnia Prognoza Finansowa” i wdrożenie go w systemie BeSTi@.

Ponadto, członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów.

Efektem działania Zespołu w 2010 r. były także:

- elektroniczne formularze dla jst do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 30a ustawy Karta Nauczyciela oraz elektroniczny formularz dla regionalnych izb obrachunkowych, ułatwiający przygotowywanie zbiorczego zestawienia danych z jst,
- elektroniczny formularz dla jst oraz dla regionalnych izb obrachunkowych wspomagający sporządzenie sprawozdań z operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych dla których jst jest organem założycielskim lub nadzorującym.

W 2010 r. pracownicy izb – głównie inspektorzy kontroli – brali udział w warsztatach z zakresu wykorzystywania pakietu ACL do prowadzenia kontroli informacji gromadzonych w środowisku elektronicznym.

Infrastruktura internetowa

Serwer internetowy izb

Regionalne izby obrachunkowe na mocy podpisanego w 2001 r. porozumienia, utrzymywały wspólny serwer internetowy. Świadczone były na nim m.in. usługi WWW, poczty elektronicznej, baz danych i transferu plików FTP.

Pod adresem www.rio.gov.pl prowadzony był w dotychczasowym kształcie serwis internetowy KR RIO, na którym zamieszczane były pisma i interpretacje oraz informacje o nowych aktach prawnych.

W 2010 r. forum internetowe izb, które służy jako platforma wymiany poglądów, udzielania wskazówek w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości cieszyło się rosnącą popularnością. Przydatność forum dla użytkowników została potwierdzona zwłaszcza działem „BeSTi@”, w którym użytkownicy mogli znaleźć wiele informacji dotyczących obsługi systemu sprawozdawczości elektronicznej. Równie dużym zainteresowaniem cieszyły się działy „Problemy ogólne finansów publicznych” oraz „Problemy ogólne rachunkowości budżetowej”, w których użytkownicy serwisu (pracownicy jst oraz izb) wymieniali poglądy oraz informacje dotyczące rozwiązywania problemów pojawiających się w trakcie bieżącej pracy.

Pocztą internetową regionalnych izb obrachunkowych

Wydajny serwer pocztowy, zabezpieczony skanerem antywirusowym oraz filtrami chroniącymi użytkowników przed niechcianą pocztą pozwoliły na szybką i sprawną komunikację między izbami i jst. Zwłaszcza ulepszona konfiguracja filtrów anti-spam pozwoliła na znaczne ograniczenie otrzymywania niechcianej poczty.

Wszystkie izby posiadają zestaw spójnych pod względem adresów kont głównych oraz wydziałowych.

Dużym ułatwieniem w komunikacji oraz zabezpieczeniu przed niechcianą pocztą okazały się wdrożone grupy mailingowe zarządzane na poziomie serwera. Wdrożenie grup mailingowych pozwalało izbom na sprawne i szybkie rozsyłanie komunikatów zawierających interpretacje przepisów, pism resortowych oraz informacji o najnowszych wersjach oprogramowania, czy też prowadzonych przez izby ankietach. Uzyskane informacje publikowane były niezależnie na stronach WWW izb.

Pocztą internetową dla jst

Izby i jst w 2010 r., do wymiany korespondencji korzystały z kont poczty elektronicznej na serwerze regionalnych izb obrachunkowych. Ujednolicone adresy pozwalają na sprawny przepływ informacji między instytucjami.

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

Wnioski *de lege ferenda* prezentowane przez KR RIO wynikają z problemów związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących finansów publicznych zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez regionalne izby obrachunkowe. Rok 2010 był pierwszym okresem obowiązywania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ich stosowanie ujawnia rozbieżności między uregulowaniami wprowadzonymi w ustawie o finansach publicznych a dotychczasowymi przepisami samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przykładem może być szeroko pojęta problematyka absolutorium. Jest to część działalności jst oraz organów nadzoru, która i w poprzednich latach często była przedmiotem wniosków *de lege ferenda*; niektóre z nich pozostały nadal aktualne.

KR RIO uznała więc za celowe powtórzenie niektórych wniosków odnoszących się do zagadnień budzących największe wątpliwości, uzupełniając je o nowe problemy spowodowane wątpliwościami rodzącymi się podczas praktycznego stosowania obowiązujących przepisów.

I. Sprawy absolutorium

1. Podejmowanie uchwał absolutoryjnych

We wszystkich ustawach ustrojowych zawarto wymóg podejmowania uchwał absolutoryjnych bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady/sejmiku⁹⁷.

⁹⁷ Art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa.

Ustawodawca nie był jednak do końca konsekwentny, gdyż w ustawie o samorządzie powiatowym⁹⁸ i w ustawie o samorządzie województwa⁹⁹ wprowadził zasadę, że odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Uregulowania te są sprzeczne z wymogiem podjęcia uchwały absolutorijnej bezwzględną większością głosów, ponieważ nieuzyskanie bezwzględnej liczby głosów dla wniosku pozytywnego (o udzielenie absolutorium) automatycznie nie oznacza, że taką większość głosów uzyskał wniosek przeciwny – ze względu na znaczenie głosów wstrzymujących się lub niepełną frekwencję radnych podczas głosowania.

W przypadku absolutorium w gminie występują przypadki nierozstrzygnięcia sprawy absolutorium, co ma miejsce wówczas, gdy za żadną z opcji (udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium) nie opowie się bezwzględna większość radnych. Ma również miejsce błędna praktyka przyjęcia domniemania uzyskania lub nieuzyskania absolutorium, posiłkując się rozwiązaniami z absolutorium powiatowego i wojewódzkiego.

Możliwość zaistnienia takich sytuacji świadczy o wadliwości przyjętych rozwiązań.

Propozycja zmian:

1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:
 - 1) w art. 28a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od chwili wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta.”;
 - 2) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przewodniczący rady poddaje pod głosowanie uchwałę o udzieleniu absolutorium wójtowi, niezależnie od treści wniosku komisji rewizyjnej w tej sprawie. Uchwałę o udzieleniu absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi absolutorium.”.
2. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:
 - 1) w art. 13 skreśla się ust. 2;
 - 2) w art. 30 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Przewodniczący rady poddaje pod głosowanie uchwałę o udzieleniu absolutorium zarządowi powiatu, niezależnie od treści wniosku komisji rewizyjnej w tej sprawie. Uchwałę o udzieleniu absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu absolutorium.”.
3. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

⁹⁸ Art. 13 ust. 2.

⁹⁹ Art. 19 ust. 3.

- 1) w art. 19 skreśla się ust. 3;
- 2) w art. 34 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Przewodniczący sejmiku poddaje pod głosowanie uchwałę o udzieleniu absolutorium zarządowi województwa, niezależnie od treści wniosku komisji rewizyjnej w tej sprawie. Uchwałę o udzieleniu absolutorium sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium.”.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań zapewni jednolitą procedurę udzielania absolutorium organom wykonawczym jst. Pod głosowanie poddana zostanie uchwała w sprawie udzielenia absolutorium, która powinna być przyjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (sejmiku). W przypadku gdy uchwała o udzieleniu absolutorium zostanie odrzucona (nie uzyska bezwzględnej liczby głosów) będzie to równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. W ten sposób uniknie się trudnej do zaakceptowania (i zrozumienia) sytuacji braku rozstrzygnięć, co do oceny działalności organu wykonawczego w zakresie gospodarki finansowej jst.

2. Opinie o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi

Zgodnie z postanowieniami art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy, przed podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, winna zapoznać się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. Obowiązek ten komplikuje procedowanie rady w tej sprawie oraz postępowanie nadzorcze wobec uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Organ nadzoru zmuszony jest, bowiem do dwukrotnego zajmowania stanowiska w tej samej sprawie; raz wydając opinię o uchwale, w której rada odmówiła udzielenia absolutorium oraz ponownie, podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do tej samej uchwały. Opinię o takiej uchwale wydaje skład orzekający w terminie 14 dni¹⁰⁰. Radzie przysługuje odwołanie od tej opinii do pełnego składu kolegium izby, które winno być rozpatrzone w terminie następnych 14 dni¹⁰¹. Tymczasem ogólny (trzydziestodniowy) termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ma zastosowanie także do uchwał o nieudzieleniu absolutorium (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W praktyce omawiane uregulowanie prowadzi do dwukrotnego orzekania w tej samej sprawie przez ten sam organ – raz w formie niewiążącej opinii, drugi zaś w formie rozstrzygnięcia nadzorczego. Sytuacja ta jest niezrozumiała dla środowisk samorządowych.

Propozycja zmian:

1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) art. 28a ust. 4 otrzymuje brzmienie:
„4. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 3 rada gminy zapoznaje się ze stanowiskiem (uchwałą) kolegium właściwej regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta.”.

¹⁰⁰ Art. 13 pkt 8, w związku z art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

¹⁰¹ Art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

2. W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8. wydanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium,”

2) w art. 19 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. w sprawach, o których mowa w art. 13 pkt 8, izby wydają opinię w terminie 14 dni.”

Analogicznie należałoby zmienić postanowienia art. 34 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

3. Ujednolicenie przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej

Obowiązki organów stanowiących i wykonawczych jst oraz organów nadzoru w postępowaniu absolutoryjnym określają samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawa o finansach publicznych.

Niestety ustawodawca nie zadbał, by przepisy tych ustaw wzajemnie się uzupełniały i były ze sobą zgodne.

Szczegółowe uregulowanie w nowej ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutorijnego, nieuwzględniające postanowień pozostałych ustaw (lub bez dokonania w nich stosownych zmian) doprowadziło m.in. do sytuacji, że regionalne izby obrachunkowe mają obowiązek opiniowania wskazanych w ustawie dokumentów (informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego)¹⁰², których organ wykonawczy jst nie ma obowiązku przedstawienia izbom¹⁰³.

KR RIO wnioskuje zatem o jednoznaczne określenie przez ustawodawcę obowiązków jst oraz organu nadzoru w tym zakresie.

II. Stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych

1. Ujmowanie zobowiązań związków gmin i powiatów

Krajowa Rada widzi potrzebę wyłączenia stosowania art. 243 nuofp z ogólnej zasady stosowania jej przepisów odpowiednio do związków gmin i powiatów (art. 4 ust. 2 tej ustawy). Z postanowień art. 244 nuofp wynika, że zobowiązania związków wchodzą – bezpośrednio albo jako kwota zobowiązań poręczonych – w skład relacji tworzących je jednostek samorządu terytorialnego. Jest to wystarczające zabezpieczenie sektora finansów publicznych przed niekontrolowanym wzrostem jego zadłużenia.

2. Ustawowe wskazanie okresu objętego wieloletnią prognozą finansową

Zasadą wynikającą z art. 227 nuofp jest, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty prognozą nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków w poszczególnych latach realizacji wieloletnich przedsięwzięć.

Przedsięwzięciami, zgodnie z postanowieniami art. 226 ust. 4 nuofp są m.in. udzielone przez jst poręczenia i gwarancje. Niektóre jst udzieliły wieloletnich poręczeń (np. na 30 lat),

¹⁰² Art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

¹⁰³ Art. 267 ust. 3 nuofp.

co oznacza, że obowiązane są sporządzić wpf na 30 lat. Przygotowujący prognozę ma więc realistycznie określić m.in. dochody i wydatki budżetu swojej jednostki w roku 2040.

Nie jest to możliwe i celowe, dlatego też zasadnym – w ocenie KR RIO – jest wskazanie, analogicznie jak w przypadku Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, czteroletniego okresu na który należy opracować wpf. Określone w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa podstawowe wielkości makroekonomiczne i kierunki polityki fiskalnej są dla jst źródłem wiedzy niezbędnej do realistycznego prognozowania podstawowych wielkości ich budżetów lat przyszłych. Szacowanie tych wielkości w dłuższym niż czteroletni okresie nie ma tych podstaw.

3. Uprawnienia do zgłaszania zmian w budżecie w związku z rozbieżnym orzecznictwem sądów administracyjnych

W toku wykonywania budżetu zawsze pojawia się konieczność dokonania jego zmian, innych niż te, do których upoważniony jest organ wykonawczy. Mimo, że ustawy nie regulują tego zagadnienia nie budzi wątpliwości stosowana zasada, że organ stanowiący jst, który uchwalił uchwałę budżetową, może ją zmienić w ciągu roku budżetowego.

W kompetencji dokonywania zmian uchwały budżetowej organ stanowiący jest jednak ograniczony. Zgodnie, bowiem z art. 233 pkt 3 nuofp inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jst. Ustawy ustrojowe¹⁰⁴ regulują te sprawy jeszcze bardziej jednoznacznie, przyznając organom wykonawczym wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie. Wystąpienie wójta (zarządu) do rady (sejmiku) z projektem zmian uchwały budżetowej jest warunkiem koniecznym uchwalenia tych zmian. Rada (sejmik) z własnej inicjatywy nie może uchwalić zmian uchwały budżetowej. Jest to uzasadnione odpowiedzialnością organu wykonawczego za wykonanie budżetu, bo skoro to on odpowiada za wykonanie budżetu nie może być „zaskakiwany” zmianami wprowadzanymi przez organ stanowiący. Sprawa ta nie budzi wątpliwości, stanowisko sądów administracyjnych i doktryny prawa jest w tej kwestii jednolite.

Wątpliwości dotyczą natomiast kompetencji rady (sejmiku) do dokonywania modyfikacji budżetu w stosunku do przedłożonego przez wójta (zarząd) projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, tj. czy rada (sejmik) jest uprawniona do wprowadzania z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem?

W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie prawa w tej kwestii prezentowane są dwa (odmienne) stanowiska:

- 1) „organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych tym projektem. Innymi słowy, w przypadku zmian w uchwale budżetowej, inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii i w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt”¹⁰⁵;

¹⁰⁴ Art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 70 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰⁵ Ostatnio *vide* wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r. sygn. akt II GSK 276/09 oraz Trykozko R.: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek sektora finansów publicznych. Warszawa 2010, s. 399 - 401.

- 2) „(...) rada gminy jest ograniczona w kształtowaniu treści uchwały budżetowej tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie wynika z treści art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nie znajduje bowiem uzasadnienia w obowiązującym prawie pogląd wedle którego uprawnienia organu wykonawczego wyłączałyby uprawnienia rady gminy do dokonywania zmian w przedstawionym przez wójta projekcie zmiany uchwały budżetowej polegającej na przeznaczeniu wydatków na cele inne niż proponowane w projekcie. Prowadziłoby to do wniosku, że rada ma obowiązek uchwalenia (...) zmiany budżetu w wersji przedstawionej przez organ wykonawczy tymczasem z żadnej normy nie wynika takie ograniczenie, mogłoby to nastąpić wyłącznie na mocy ustawy (...). Wątpliwości w zakresie rozłożenia kompetencji pomiędzy radą gminy, a organem wykonawczym należy rozstrzygać na rzecz rady. Skoro stopień jej związania projektem wyznacza art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgłaszanie innych zmian jest zatem dopuszczalne”¹⁰⁶.

Rozbieżności te wynikają z odmiennej interpretacji postanowień art. 240 ust. 2 nuofp. Zwolennicy pierwszego stanowiska uznają, że przepis ten odnosi się wyłącznie do momentu podejmowania uchwały budżetowej, na co wskazuje m.in. użyty w jego treści zwrot „projekt uchwały budżetowej”, a w myśl postanowień art. 233 ustawodawca odróżnił projekt uchwały budżetowej od „projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej”. Nie bez znaczenia są również wskazane wyżej uregulowania ustaw ustrojowych, kładących nacisk na wyłączność zgłaszania propozycji zmian w budżecie, co jest dalej idącym ograniczeniem; dotyczy bowiem nie tylko samej inicjatywy zmian, ale także merytorycznej treści proponowanych zmian.

W drugim stanowisku przeważał argument ustrojowy, rozstrzygający na rzecz rady wątpliwości kompetencyjne, przy zachowaniu ograniczeń określonych w art. 240 ust. 2 również w przypadku zmian uchwały budżetowej.

Rozbieżne orzecznictwo powoduje brak stabilności w stosowaniu przepisów zarówno przez organy samorządu terytorialnego, jak i przez organy nadzoru w skali całego kraju.

Właściwa w tej mierze wydaje się zatem zmiana przepisów ustawy o finansach publicznych, która doprowadzi do czytelnego, nie tylko dla organów nadzoru, ale również dla sądownictwa administracyjnego (w dalszym ciągu rozbieżnego) umiejscowienia roli organu wykonawczego i organu stanowiącego w procesie zarówno uchwalania budżetu jak i dokonywania zmian w budżecie jst w trakcie roku.

W zależności od celów, które ustawodawca chce osiągnąć, zmiany powinny polegać na wprowadzeniu zapisów do ustawy o finansach publicznych, które potwierdzałyby dotychczasową linię orzecznictwa (wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r. sygn. akt II GSK 276/09), ewentualnie w sytuacji, gdy wola ustawodawcy została odzwierciedlona w wyroku NSA z dnia 16 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 224/10, jasne tego potwierdzenie.

Wydaje się, że właściwym miejscem dokonywania zmian jest obecny przepis art. 240 ustawy o finansach publicznych, a zmiana – w przypadku wyboru pierwszej opcji – mogłaby polegać na doprecyzowaniu jego ust. 2.

¹⁰⁶ Ostatnio *vide* wyrok NSA z 16 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 224/10 oraz Królikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K.: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wrocław 2010, s. 644 - 646.

Propozycja zmian:

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w art. 240 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w ust. 1 zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.”.

4. Zaciąganie przychodów zwrotnych

Wykładnia literalna art. 242 nuofp prowadzi do wniosku, iż jednostka samorządu terytorialnego nie ma możliwości zaciągania długoterminowych przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek, emisji obligacji) na finansowanie wydatków bieżących. O ile w szerszej perspektywie regulację tę należy ocenić pozytywnie – zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego na wydatki bieżące nie jest dobrym zjawiskiem, gdyż przychody długoterminowe powinny służyć celom prorozwojowym – to nie sposób nie zwrócić uwagi, że wprowadzenie tej słusznej reguły, przy jedynym wyjątku, może prowadzić do braku możliwości realizacji zadań ustawowych nałożonych na jst. Bardzo istotne, bowiem staje się zagadnienie możliwości przejęcia zobowiązań likwidowanych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego.

Sygnalizowany przez jednostki problem dotyczy zaklasyfikowania powyższych zobowiązań do wydatków bieżących, na które jst nie może zaciągnąć długoterminowych przychodów zwrotnych, jak również finansować tych wydatków własnymi dochodami majątkowymi oraz przychodami z prywatyzacji. W konsekwencji prowadzi to do braku źródeł sfinansowania, przejętych zgodnie z obowiązującym prawem, tj. z ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁰⁷, zobowiązań zlikwidowanych szpitali. Wskazany problem w ocenie KR RIO wiąże się również z możliwością zastosowania uchwalonej przez Sejm RP ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁰⁸, w której przyjęto rozwiązania przekształcenia istniejących samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej w spółki z zastosowaniem art. 72 tej ustawy, a więc obowiązkiem przejęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego przynajmniej części zobowiązań likwidowanego, a nawet przekształcanego zakładu.

Z uwagi na powyższe poddajemy pod rozważenie możliwość uwzględnienia wyłączenia z zasady określonej w art. 242 nuofp wydatków przeznaczonych na sfinansowanie przejętych zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W ślad za tym, uzasadnionym wydaje się również rozważenie zmiany art. 243 wskazanej ustawy w taki sposób, aby przychody zwrotne przeznaczone na finansowanie tych wydatków podlegały również wyłączeniu ze wskaźnika obciążenia budżetu w okresie spłaty.

Należy zauważyć, że problem jest bardzo istotny, gdyż wiele jst znajduje się w końcowej fazie procesu likwidacji samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej w ramach realizacji Rządowego Programu: „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia”.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.

¹⁰⁸ Rządowy projekt ustawy o działalności leczniczej [on-line] Warszawa: Sejm RP [dostęp na dzień 10 czerwca 2011 r.]. Dostępny w WWW <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3489.htm>.

III. Wspieranie sportu przez jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania rozwoju sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka zamierza osiągnąć. Nie zamyka to drogi samorządom terytorialnym do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych (art. 27 ust. 3).

Powołany przepis delegacyjny (art. 27 ust. 2) bywa interpretowany i stosowany – w oparciu o dyrektywy językowe (literalnie) – jako podstawa do podejmowania przez organ stanowiący jst uchwał określających finansowanie zadań własnych jst z zakresu rozwoju sportu, w formie dotacji celowych.

Wątpliwości rodzą się przy uwzględnieniu regulacji zawartych czy to w samej ustawie o sporcie, czy to w innych przepisach dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jst. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na treść art. 28 ustawy o sporcie. Przepis ten jest skierowany stricte do klubów sportowych działających na obszarze danej jst i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Kluby uzyskują możliwość otrzymania dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. To konkretne odesłanie kieruje adresata normy prawnej do art. 221 nuofp, zgodnie z którym podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku można zlecać do realizacji zadania publiczne przypisane danej jst wraz z przekazaniem dotacji na ten cel, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – czyli w trybie otwartego konkursu ofert lub w trybie pozakonkursowym na zasadach art. 19a tej ustawy. Należy pamiętać, że ustawa o sporcie istotnie na nowo zdefiniowała pojęcia kultury fizycznej i sportu, stanowiąc w art. 2, że na kulturę fizyczną składają się: sport, wychowanie fizyczne i rehabilitacja ruchowa. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej stanowi zadanie pożytku publicznego.

Zmiana stanu prawnego nastąpiła nie tylko w zakresie odnoszącym się bezpośrednio do kwestii związanych z finansowaniem sportu i udziału w tym jst. Zmieniły się również przepisy stanowiące niejako podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej przez sektor samorządowy. Te zmiany wynikają z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która – co do zasady – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. i – w interesującym nas zakresie – odnoszą się do definicji dotacji zawartej w art. 126. Zgodnie z tym przepisem dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Ustawodawca postanowił, że wprowadzenie – do porządku prawnego – takiego środka budżetowego jakim jest dotacja, może się odbywać wyłącznie na podstawie **ustaw lub umów międzynarodowych**; nie ma w tym przepisie mowy o uchwałach organów stanowiących jst, nawet będących aktami prawa miejscowego. Rada gminy może uchylać tryb udzielania czy rozliczania dotacji na konkretne zadania, ale pod warunkiem, że przepis

ustawy kreuje dla finansowania tego zadania formę dotacji. Zasady tej ustawodawca, po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r., konsekwentnie przestrzega, czego dowodem są chociażby przepisy art. 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska¹⁰⁹ – wprowadzający zmianę art. 403 ustawy – Prawo ochrony środowiska, czy art. 1 pkt 63 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹¹⁰ – wprowadzający zmianę art. 164 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Przepisy obowiązujące do końca 2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych tak jednoznacznie określonych podstaw (źródeł) możliwości zastosowania dotacji nie zawierały (art. 106 ust. 2 czy art. 130, w związku z art. 189a).

To wyraźne wskazanie na wyłącznie ustawowy charakter dotacji ma niewątpliwie związek ze szczególnymi regulacjami dotyczącymi tej instytucji, przewidzianymi czy to w samej ustawie o finansach publicznych, czy to w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pierwsza z nich wprowadza szczególną regulację o charakterze administracyjnym, odnoszącą się do rozstrzygania sporów na tle tzw. niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym, do których zalicza również dotacje, możliwości ich potrącania oraz stosowanie ulg w ich spłaceniu (art. 60 - 67). Druga zaś wiąże z dotacją dwa delikty o charakterze administracyjnym, określone jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 8 i art. 9), przy czym pojęcie to (dotację) definiuje przez odesłanie do ustawy o finansach publicznych (art. 2). Niewątpliwie w obydwu tych przypadkach właściwe rozumienie dotacji ma zasadniczy wpływ na możliwość stosowania wymienionych przepisów prawa. Stąd też postulat wyraźnego zdefiniowania tego pojęcia, przez ograniczenie możliwości wykorzystywania tej instytucji wyłącznie do przypadków wskazanych w ustawach (umowach międzynarodowych), był w pełni uzasadniony i znalazł swoje odbicie w dyspozycji art. 126 ustawy o finansach publicznych.

Podniesione wyżej argumenty, w ocenie KR RIO, wskazują na potrzebę doprecyzowania wskazanych przepisów.

Propozycja zmian:

W ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.) w art. 27 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego o którym mowa w ust. 1, w tym także udzielania dotacji oraz kontroli ich wykorzystania i rozliczenia, z zachowaniem jawności postępowania.”.

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 229, poz. 1498.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 32, poz. 159.

Tabela 1. Informacja o uchwalach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2010 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2009 r.	Ogółem w 2010 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	z tego:		
									nieważne	nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	2 985	2 933	-	2 519	414	166	217	30	28	2
2	wieloletniej prognozy finansowej	-	10	-	9	1	-	-	1	-	1
3	zmian budżetu	86 570	95 828	62 680	93 705	2 123	928	886	172	128	44
4	procedury uchwalania budżetu	324	3 141	6	2 722	419	91	61	267	158	109
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	353	470	9	439	31	11	6	14	3	11
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	2 071	1 874	10	1 805	69	3	29	37	8	29
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	6 267	7 651	688	7 447	204	20	58	125	8	117
8	udzielania pożyczek	145	186	108	178	8	2	-	6	-	6
9	udzielania poręczeń	360	399	122	359	40	-	9	31	4	27
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	255	312	194	303	9	-	1	8	-	8
11	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	1 048	1 187	38	1 097	90	5	18	67	31	36
12	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych	2 079	2 377	86	2 016	361	20	48	293	176	117
13	podatków i opłat lokalnych	9 407	7 632	2	7 298	334	22	40	270	217	53
14	absolutorium	2 917	2 882	x	2 840	42	17	6	19	1	18
15	pozostałe uchwały i zarządzenia	38 357	24 023	5 353	23 443	580	100	71	402	133	269
	Ogółem	153 138	150 905	69 296	146 180	4 725 ¹⁾	1 385	1 450	1 742	895	847

¹⁾ W tym: 140 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2009 r., a zbadanych w 2010 r., 7 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności, 1 uchwała z naruszeniem prawa (umorzenie postępowania w 2011 r.).

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2010 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	¹⁾	x	¹⁾	x
2009	153 138	149 169	97,4	3 969	2,6	1 175	0,8	1 206	0,8	1 449	0,9	821	0,5	628	0,4
2010	150 905	146 180	96,9	4 725²⁾	3,1	1 385	0,9	1 450	1,0	1 742	1,2	895	0,6	847	0,6
<i>z tego:</i>															
- gminy	121 804	117 834	96,7	3 970	3,3	1 175	1,0	1 246	1,0	1 421	1,2	727	0,6	694	0,6
- powiaty	16 928	16 408	96,9	520	3,1	159	0,9	143	0,8	206	1,2	110	0,6	96	0,6
- miasta na prawach powiatu	8 488	8 361	98,5	127	1,5	25	0,3	38	0,4	57	0,7	31	0,4	26	0,3
- województwa samorządowe	2 372	2 345	98,9	27	1,1	3	0,1	2	0,1	22	0,9	11	0,5	11	0,5
- związki międzygminne	1 296	1 215	93,8	81	6,3	23	1,8	21	1,6	36	2,8	16	1,2	20	1,5
- związek powiatów	17	17	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 140 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2009 r., a zbadanych w 2010 r., 7 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności, 1 uchwała z naruszeniem prawa (umorzenie postępowania w 2011 r.).

Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2010 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	¹⁾	x	¹⁾	x
2009	2 985	2 679	89,7	306	10,3	138	4,6	147	4,9	13	0,4	11	0,4	2	0,1
2010	2 933	2 519	85,9	414²⁾	14,1	166	5,7	217	7,4	30	1,0	28	1,0	2	0,1
<i>z tego:</i>															
- gminy	2 389	2 044	85,6	345	14,4	141	5,9	177	7,4	27	1,1	25	1,0	2	0,1
- powiaty	312	272	87,2	40	12,8	13	4,2	27	8,7	-	x	-	x	-	x
- miasta na prawach powiatu	63	55	87,3	8	12,7	1	1,6	5	7,9	1	2	1	1,6	-	x
- województwa samorządowe	16	14	87,5	2	12,5	2	12,5	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	152	133	87,5	19	12,5	9	5,9	8	5,3	2	1,3	2	1,3	-	x
- związek powiatów	1	1	100	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności.

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2010 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	¹⁾	x	¹⁾	x
2009	86 570	84 795	97,9	1 775	2,1	792	0,9	702	0,8	169	0,2	126	0,1	43	0,0
2010	95 828	93 705	97,8	2 123²⁾	2,2	928	1,0	886	0,9	172	0,2	128	0,1	44	0,0
<i>z tego:</i>															
- gminy	78 022	76 205	97,7	1 817	2,3	803	1,0	751	1,0	143	0,2	106	0,1	37	0,0
- powiaty	10 624	10 395	97,8	229	2,2	100	0,9	101	1,0	16	0,2	13	0,1	3	0,0
- miasta na prawach powiatu	5 288	5 233	99,0	55	1,0	19	0,4	26	0,5	6	0,1	4	0,1	2	0,0
- województwa samorządowe	1 318	1 314	99,7	4	0,3	1	0,1	1	0,1	2	0,2	-	x	2	0
- związki międzygminne	568	550	96,8	18	3,2	5	0,9	7	1,2	5	0,9	5	0,9	-	x
- związek powiatów	8	8	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 136 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2009 r., a zbadanych w 2010 r., 1 uchwała z naruszeniem prawa (umorzenie postępowania w 2011 r.).

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2010 r.

LATA	Liczba zbudanych uchwał	z tego:															w tym:				
		bez naruszenia prawa	3:2 %	z naruszeniem prawa	5:2 %	z nieistotnym naruszeniem prawa	7:2 %	wszczęte postępowania umorzono	9:2 %	nieważne	11:2 %	z tego:				15:2 %					
												nieważne w części	13:2 %	14	15						
																	13	2)	x	2)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16						
1993 - ogółem, z tego: ¹⁾	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0										
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	2)		2)	x						
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	2)		x	2)	x					
2009 - ogółem	2 917	2 893	99,2	24	0,8	9	0,3	1	0,0	14	0,5	8	0,3	6	0,2						
z tego: - udzielenie	2 899	2 877	99,2	22	0,8	9	0,3	1	0,0	12	0,4	8	0,3	4	0,1						
- nieudzielenie	18	16	88,9	2	11,1	-	x	-	x	2	11,1	-	x	2	11,1						
2010 - ogółem	2 882	2 840	98,5	42	1,5	17	0,6	6	0,2	19	0,7	1	0	18	0,6						
z tego: - udzielenie	2 845	2 817	99,0	28	1,0	17	0,6	5	0,2	6	0,2	1	0	5	0,2						
- nieudzielenie	37	23	62,2	14	37,8	-	x	1	3	13	35,1	-	x	13	35,1						
z tego:																					
- gminy																					
- ogółem, z tego:	2 339	2 308	98,7	31	1,3	14	0,6	6	0,3	11	0,5	1	0,0	10	0,4						
- udzielenie	2 311	2 287	99,0	24	1,0	14	0,6	5	0,2	5	0,2	1	0,0	4	0,2						
- nieudzielenie	28	21	75,0	7	25,0	-	x	1	3,6	6	21,4	-	x	6	21,4						
- powiaty																					
- ogółem, z tego:	310	306	98,7	4	1,3	1	0,3	-	x	3	1,0	-	x	3	1,0						
- udzielenie	307	306	99,7	1	0,3	1	0,3	-	x			-	x	-	x						
- nieudzielenie	3			3	100,0	-	x	-	x	3	100,0	-	x	3	100,0						
- miasta na prawach powiatu																					
- ogółem, z tego:	57	53	93,0	4	7	-	x	-	x	4	7	-	x	4	7						
- udzielenie	51	51	100,0	-	x	-	x	-	x			-	x	-	x						
- nieudzielenie	6	2	33,3	4	67	-	x	-	x	4	67	-	x	4	67						
- województwa samorządowe																					
- ogółem, z tego:	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						
- udzielenie	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						
- związki międzygminne																					
- ogółem, z tego:	159	156	98,1	3	1,9	2	1,3	-	x	1	0,6	-	x	1	0,6						
- udzielenie	159	156	98,1	3	1,9	2	1,3	-	x	1	0,6	-	x	1	0,6						
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						
- związki powiatów																					
- ogółem, z tego:	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						
- udzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x						

¹⁾ Dotyczy również sejmików samorządowych.²⁾ Brak danych.

Tabela 6. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2010 r.

LATA	Liczba zbędnych uchwał i zarządzeń	z tego:															
		w tym:												z tego:			
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	1	x	1	x		
2009	60 666	58 802	96,9	1 864	3,1	236	0,4	356	0,6	1 253	2,1	676	1,1	577	1,0		
2010	49 262	47 116	95,6	2 146 ²⁾	4,4	274	0,6	341	0,7	1 521	3,1	738	1,5	783	1,6		
z tego:																	
- gminy	39 054	37 277	95,4	1 777	4,6	217	0,6	312	0,8	1 240	3,2	595	1,5	645	1,7		
- powiaty	5 682	5 435	95,7	247	4,3	45	0,8	15	0,3	187	3,3	97	1,7	90	1,6		
- miasta na prawach powiatu	3 080	3 020	98,1	60	1,9	5	0,2	7	0,2	46	1,5	26	0,8	20	0,6		
- województwa samorządowe	1 022	1 001	97,9	21	2,1	0	0,0	1	0,1	20	2,0	11	1,1	9	0,9		
- związki międzygminne	417	376	90,2	41	9,8	7	1,7	6	1,4	28	6,7	9	2	19	4,6		
- związek powiatów	7	7	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x		

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 4 uchwały/zarządzenia z naruszeniem prawa dotyczące 2009 r., a zbadane w 2010 r.; 6 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.

Tabela dotyczy uchwał/zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie:

- wieloletniej prognozy finansowej
- procedury uchwalania budżetu
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący
- udzielania pożyczek
- udzielania poręczeń
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych
- podatków i opłat lokalnych
- inne, w sprawie :
 - ~ układu wykonawczego budżetu
 - ~ planu przychodów i wydatków funduszy celowych
 - ~ harmonogramu realizacji dochodów i wydatków
 - ~ wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego
 - ~ blokowania planowanych wydatków budżetowych
 - ~ wzorów formularzy deklaracji i informacji podatkowych
 - ~ wyboru banku do obsługi bankowej jst
 - ~ wieloletnich programów inwestycyjnych
 - ~ przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za I półrocze i za rok
 - ~ zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za I półrocze
 - ~ udzielenia pomocy finansowej / materialnej
 - ~ zabezpieczenia środków finansowych w budżecie
- ~ utworzenia / zmiany / likwidacji rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych
- ~ wydzielenia rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową
- ~ wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki
- ~ ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym
- ~ określenia wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania
- ~ zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa
- ~ zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową
- ~ założeń do projektu budżetu
- ~ trybu i warunków wspierania sportu kwalifikowanego
- ~ zasad sporządzania, zatwierdzania sprawozdań finansowych
- ~ udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków

Tabela 7. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2010 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2009	2010
1	2	3	4
I.	Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:	153 138	150 905
	- uznane za nieważne	1 449	1 742
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 175	1 385
II.	Liczba skarg skierowanych do WSA	55	49
	1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego	45	44
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:	42	53
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	7	1
	2009 r.	-	12
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego,	17	24
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	3	-
	2009 r.	-	5
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium,	11	19
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	2	-
	2009 r.	-	7
	- umarzających postępowanie	9	4
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	-	1
	2009 r.	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućcie skargi)	5	6
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	2	-
	2009 r.	-	-
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia	10	4
	2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA	10	5
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń	9	6
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	1	2
	2009 r.	-	1
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych,	1	-
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	1	-
	2009 r.	-	-
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	5	3
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	-	1
	2009 r.	-	-
	- umarzających postępowanie	3	1
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	-	-
	2009 r.	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućcie skargi)	-	2
	w tym dotyczących skarg z: 2008 r.	-	1
	2009 r.	-	1
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	2	2

Tabela 8. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2010 r.

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii			
		Razem	z tego:		
			pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
1	2	3	4	5	6
1	1993 r. - ogółem:	4 030	3 067	793	170
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	-	1
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	495	357	95	43
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	65
	d) sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	61
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	-
	f) zamiaru emisji papierów wartościowych	4	4	-	-
2	2009 r. - ogółem:	21 625	18 756	2 768	101
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	4 399	4 357	35	7
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	2 996	1 871	1 107	18
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 976	2 380	591	5
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 976	2 475	496	5
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 966	2 809	134	23
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	225	216	9	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	5 072	4 634	395	43
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	15	14	1	-
3	2010 r. - ogółem:	23 097	18 964	3 955	178
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	5 470	5 279	185	6
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	2 793	1 474	1 286	33
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 973	2 395	573	5
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 982	2 480	495	7
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 969	2 802	142	25
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	305	276	28	1
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	765	739	26	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	29	18	3	8
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 682	1 497	1 110	75
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ufp),	2 126	2 001	107	18
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp)	3	3	-	-
z tego:					
4	2010 r. - gminy	19 282	15 843	3 300	139
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	4 882	4 725	152	5
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	2 271	1 156	1 087	28
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 422	1 936	482	4
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 419	2 002	414	3
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 410	2 280	115	15
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	242	218	24	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	658	635	23	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	23	15	3	5
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 175	1 199	913	63
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ufp),	1 779	1 676	87	16
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp)	1	1	-	-
5	2010 r. - powiaty	2 265	1 896	352	17
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	414	393	21	-
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	290	171	115	4
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	313	268	45	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	315	277	38	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	315	299	11	5
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	40	37	3	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	73	72	1	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	288	176	106	6
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ufp),	217	203	12	2
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp)	-	-	-	-

ciąg dalszy tabeli 8. ...

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii			
		Razem	z tego:		
			pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
1	2	3	4	5	6
6	2010 r. - miasta na prawach powiatu	548	435	103	10
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	141	134	6	1
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	59	35	24	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	65	50	15	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	65	46	19	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	64	54	6	4
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	21	19	1	1
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	14	13	1	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	6	3	-	3
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	58	29	28	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ufp),	55	52	3	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp)	-	-	-	-
7	2010 r. - województwa samorządowe	119	90	28	1
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	16	15	1	-
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	16	8	8	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	16	10	6	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	10	6	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	16	16	-	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	2	2	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	5	5	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	16	9	6	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ufp),	16	15	1	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp)	-	-	-	-
8	2010 r. - związki komunalne	883	700	172	11
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	17	12	5	-
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	157	104	52	1
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	157	131	25	1
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	167	145	18	4
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	164	153	10	1
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	15	14	1	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	145	84	57	4
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ufp),	59	55	4	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp)	2	2	-	-

//.

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2010 ROKU

- ☐ *Uchwalanie budżetu i jego zmiany*
- ☐ *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego*
- ☐ *Wykonanie budżetów przez gminy*
- ☐ *Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa*
- ☐ *Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu*
- ☐ *Wykonanie budżetów przez powiaty*
- ☐ *Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe*
- ☐ *Wykonanie budżetów przez związki komunalne*

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Projekty budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst) na rok 2010 były opracowane w przeważającej większości według nowych zasad określonych w Dziale V rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. Jednakże niektóre samorządy opracowały projekty na 2010 r. na podstawie dotychczasowych zasad, tj. zgodnie z art. 181 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych².

Zgodnie z brzmieniem art. 238 nuofp zarząd jst przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z jej uzasadnieniem oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 nuofp. Do projektu budżetu na 2010 r. organ wykonawczy miał obowiązek przedłożyć prognozę łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, wynikającą z planowanych i zaciągniętych zobowiązań oraz informację o stanie mienia komunalnego (art. 180 suofp)³.

Ustawowy termin przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów na 2010 r. dochowało 51,4% jst. W latach 2005 - 2009 projekty budżetów, przedkładane w ustawowym terminie stanowiły, odpowiednio 51,3%, 51,4%, 50,3%, 60,5% i 56,7% projektów budżetów ogółem.

Największe zdyscyplinowanie przy przedkładaniu projektów budżetów na 2010 r. wykazały samorządy województw – 81,3% (projekty na 2009 r. złożone w 2008 r. – 93,8%) oraz miasta na prawach powiatu – 67,7% (projekty na 2009 r. złożone w 2008 r. – 80,0%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2010 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2010 r.				
	Ogółem	do 15.11.2009	w %	po 15.11.2009	w %
Ogółem, z tego:	2 974	1 529	51,4	1 445	48,6
- gminy	2 414	1 218	50,5	1 196	49,5
- miasta na prawach powiatu	65	44	67,7	21	32,3
- powiaty	314	175	55,7	139	44,3
- województwa samorządowe	16	13	81,3	3	18,7
- związki komunalne	165	79	47,9	86	52,1

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁴, wydają opinie o przedłożonych przez jst projektach budżetów wraz z informacją o stanie mienia komunalnego. Oceniając przedłożone na 2010 r. projekty budżetów (bez względu na datę wydania powyższych opinii) składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały 2 973 opinie, z czego 1 819 stanowiły opinie pozytywne, 1 139 opinie pozytywne z uwagami, 15 opinie negatywne. W porównaniu z rokiem ubiegłym obniżyła się liczba opinii pozytywnych, a wzrosła liczba opinii pozytywnych z uwagami. Negatywne opinie o projektach budżetów na 2010 r. zostały wydane dla 14 gmin i 1 związku

¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej nuofp.

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm. – dalej suofp.

³ Na podstawie art. 121 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) do projektu budżetu na 2010 r. miały zastosowanie jeszcze przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w zakresie opracowania prognozy kwoty długu oraz informacji o stanie mienia komunalnego.

⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

komunalnego. W stosunku do roku poprzedniego ich liczba wzrosła (z 10 w 2009 r. do 15 w 2010 r.). Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na rok 2010 przedstawia niżej zamieszczone zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2010 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	2 973	1 819	61,2	1 139	38,3	15	0,5
- gminy	2 414	1 428	59,2	972	40,2	14	0,6
- miasta na prawach powiatu	65	45	69,2	20	30,8	-	x
- powiaty	314	215	68,5	99	31,5	-	x
- województwa samorządowe	16	12	75,0	4	25,0	-	x
- związki komunalne	164 ¹⁾	119	72,6	44	26,8	1	0,6

¹⁾ Dla Związku Gmin „Czyste Środowisko” opinia o projekcie nie została wydana, ponieważ budżet Związku został uchwalony tego samego dnia co plan finansowy. Kolegium izby uznało wydanie opinii za bezpodstawne.

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające polegały w szczególności na:

- nieprawidłowym zaplanowaniu wysokości deficytu budżetu i niewłaściwym wskazaniu źródła pokrycia tego deficytu,
- nieprawidłowym określeniu nazwy załącznika w stosunku do zawartej treści,
- niezaplanowaniu wydatków na finansowanie obligatoryjnych zadań własnych jst,
- planowaniu wydatków na zadania niemieszczące się w katalogu zadań właściwej jst,
- niewłaściwym i nieprecyzyjnym udzielaniu upoważnień dla organu wykonawczego,
- niewłaściwym stosowaniu klasyfikacji budżetowej,
- niezgodności wykazanych w budżecie kwot wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych,
- nieustaleniu podziału dochodów na bieżące i majątkowe,
- nieujęciu w załączniku dotacji wszystkich dotacji, w tym na zadania inwestycyjne, realizowane na podstawie porozumień z innymi jst,
- zaplanowaniu rezerwy ogólnej w wysokości poniżej minimalnego wskaźnika oraz niewskazaniu przeznaczenia rezerwy celowej,
- błędach rachunkowych i pisarskich.

Przy uchwalaniu budżetu jst stosowały art. 239 noufp, zgodnie z którym organ stanowiący jst podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Terminy uchwalenia budżetów na 2010 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	z tego uchwalonych przez organ stanowiący:				ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe	w %
		do 31.12.2009	w %	po 31.12.2009	w %		
Ogółem, z tego:	2 975	1 928	64,8	1 038	34,9	9	0,3
- gminy	2 414	1 549	64,1	859	35,6	6	0,3
- miasta na prawach powiatu	65	38	58,5	27	41,5	-	x
- powiaty	314	237	75,5	77	24,5	-	x
- województwa samorządowe	16	14	87,5	2	12,5	-	x
- związki komunalne	166 ¹⁾	90	54,2	73	44,0	3	1,8

¹⁾ W ogólnej liczbie związków komunalnych, które uchwaliły budżet do 31.12.2009 r. wykazano Związek Gmin Radłów – Wierchosławice w likwidacji. Związek ten nie przedłożył projektu na 2010 r. ale uchwalił budżet w dniu 29.12.2009 r.

Z ogólnej liczby uchwalonych budżetów 64,8% jst uchwaliło budżety na 2010 r. do 31 grudnia 2009 r. (w 2009 r. – 74,3%, w 2008 r. – 64,4%), natomiast po tym terminie budżety uchwaliło 34,9% jst (w 2009 r. – 25,4%, w 2008 r. – 35,4%).

W związku z nieuchwaleniem budżetu przez jst w ustawowym terminie, regionalne izby obrachunkowe ustaliły 9 budżetów (0,3% ogółu uchwalonych budżetów) dla 6 gmin i 3 związków komunalnych. Dla porównania w roku 2009 Izby ustaliły 5 budżetów – dla 2 gmin i 3 związków. Łączna liczba uchwalonych budżetów na 2010 r. oraz ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe (2 975) była wyższa od liczby projektów budżetów (wyjaśnienia w tym zakresie zamieszczono pod zestawieniem).

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

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych⁵, należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jst. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmian budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w budżecie określa art. 257 nuofp. Ustawa o finansach publicznych zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący w celu sprawnej realizacji budżetu może wyposażać organ wykonawczy jst. W art. 184 ust. 1⁶ suofp zawarte są m.in. upoważnienia do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące z innych niż wyżej wymienione źródeł, a także na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów i samorządem województwa. Uchwała budżetowa jst określała również upoważnienie organu wykonawczego jst do zaciągania zobowiązań z tytułów umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki a termin zapłaty upływa w roku następnym.

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych z wprowadzaniem w trakcie roku budżetowego zmian kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa oraz z budżetów innych jst. W 2010 r. podobnie jak w latach ubiegłych organy stanowiące jst upoważniały organy wykonawcze m.in. do:

- dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami,

⁵ Art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

⁶ Do budżetów na rok 2010 nadal miał zastosowanie przepis art. 184 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w zakresie upoważnienia dotyczącego wieloletnich programów inwestycyjnych.

- przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jst,
- lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach,
- zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetowego.

Obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają organowi stanowiącemu wprowadzenie do uchwały budżetowej rozszerzonych uprawnień dla organu wykonawczego do prowadzenia gospodarki finansowej. Najczęściej stosowanymi dodatkowymi upoważnieniami dla organu wykonawczego w roku 2010 były upoważnienia do:

- zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst (art. 89 ust. 1 pkt 1 nuofp),
- udzielania pożyczek i poręczeń do określonej kwoty,
- samodzielnego zaciągania zobowiązań,
- zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne niemające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wyniku budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie było efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzaniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych, czy też wprowadzaniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło to głównie przenoszenia środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należały do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych

W 2010 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst wyniosła 95 828 i była o 10,7% większa niż w 2009 r. (86 570 uchwał i zarządzeń).

W roku 2010 w budżetach jst najczęściej wprowadzane były zmiany dotyczące kwot dotacji celowych. W niewielkim stopniu zmiany te dotyczyły dochodów własnych i subwencji. Wzrost planu dotacji celowych (o 21,9%) związany był głównie ze wzrostem finansowania zadań dotacjami pochodzącymi ze środków UE (najwyższy wzrost wystąpił w budżetach województw samorządowych) oraz ze zmianą w klasyfikowaniu dochodów na realizację zadań z udziałem środków UE. Zmiany wprowadzone w budżetach na rok 2010 spowodowały wzrost planowanych wydatków bieżących o 6,1% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 12,7% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2010 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana (w %)		Wzrost (w %) 3:2
	początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem, z tego:	164 169 085,0	166 789 290,8	100,0	100,0	101,6
- dochody własne	84 824 674,8	80 004 770,5	51,7	48,0	94,3
- dotacje celowe	32 729 397,3	39 891 353,0	19,9	23,9	121,9
- subwencja ogólna	46 615 012,9	46 893 167,3	28,4	28,1	100,6
Wydatki ogółem, z tego:	192 130 252,1	192 547 428,7	100,0	100,0	100,2
- wydatki bieżące	131 720 017,7	139 820 047,0	68,6	72,6	106,1
- wydatki majątkowe	60 410 234,4	52 727 381,7	31,4	27,4	87,3
Deficyt budżetu	-27 961 167,0	-25 758 137,8	x	x	92,1

Na podstawie art. 263 nuofp jst mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustalał wykaz wydatków oraz plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. W 2010 r. jst podjęły 925 uchwał w tym zakresie (w 2009 r. – 995, w 2008 r. – 1 183). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużające się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych⁷), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły zostać zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to głównie zadania inwestycyjne, w tym dotyczące budowy i modernizacji dróg (ulic, mostów, chodników, parkingów, przebudowy skrzyżowań), budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty i administracji publicznej, budowy i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, modernizacji wyposażenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, oświaty, transportu, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, zakupów inwestycyjnych.

Wydatki niewygasające, oprócz wydatków na zadania inwestycyjne, dotyczyły również wydatków na zadania bieżące, np.: remonty obiektów użyteczności publicznej, remonty budynków komunalnych, sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego, itp.

Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających zgodnie z obowiązującymi przepisami, były gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. Po upływie określonego w uchwale terminu realizacji zadań, niewykorzystane środki podlegały przekazaniu na dochody budżetu danej jst.

W przypadku stwierdzenia w jst niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 154 suofp (art. 179 nuofp), zarząd jst podejmuje decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst. W 2010 r. podjęto 5 uchwał i zarządzeń o blokowaniu planowanych wydatków (w 2009 r. – 6, w 2008 r. – 6). Blokowaniem objęto wydatki na:

– realizację programu „Odnowa Wsi”,

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

- wynagrodzenia osobowe, honoraria i wydatki niezaliczone do wynagrodzeń,
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe,
- zakup materiałów i wyposażania, zakup usług dostępu do sieci Internet,
- opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej,
- podróże służbowe zagraniczne,
- szkolenie pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej,
- zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii,
- dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom,
- zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych,
- dotacje celowe na pomoc finansową między jst na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

1.4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2010 r. nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Wyniki nadzoru z lat ubiegłych, wskazują na utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. W 2010 r. bez naruszenia prawa podjęto 97,8% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2009 r. – 97,9%, w 2008 r. – 98,0%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w **części I. pkt 2.2. Sprawozdania ...**

1.5. Podsumowanie

1. *W ustawowym terminie – do 15 listopada 2009 r. – projekty budżetu na 2010 r. złożyło 51,4% jst (projekty na 2009 r. – 56,7%, na 2008 r. – 60,5%).*
2. *Regionalne izby obrachunkowe wydały 2 973 opinie o projektach budżetów na 2010 r., w tym 15 opinii negatywnych (na 2009 r. – 2 978, w tym 10 negatywnych). W porównaniu do ubiegłego roku obniżyła się liczba opinii pozytywnych, a wzrosła liczba opinii negatywnych z uwagami i negatywnych. Wzrost liczby opinii negatywnych dotyczył gmin (z 6 w 2009 r. do 14 w 2010 r.).*
3. *Z dniem 1 stycznia 2010 r. organy wykonawcze w 64,8% jst realizowały dochody i wydatki w oparciu o uchwalone budżety (w 2009 r. – 74,3%, w 2008 r. – 64,4%). Najwyższy wskaźnik (87,5%) budżetów uchwalonych do 31 grudnia 2009 r. osiągnęły województwa samorządowe (do końca roku 2009 budżety uchwalilo 14 z 16 województw).*
4. *W 2010 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły 9 budżetów dla 6 gmin i 3 związków komunalnych (w 2009 r. – 5 budżetów dla 2 gmin i 3 związków, w 2008 r. – 5 budżetów dla 3 gmin i 2 związków).*
5. *W 2010 r., w stosunku do 2009 r., wzrosła o 10,7% liczba uchwał i zarządzeń organów jst zmieniających budżet (w 2009 r. o 0,3%, w 2008 r. o 7,0%). Najwięcej zmian dotyczyło planu dotacji celowych (wzrost o 21,9%) co związane było m.in. ze zmianą zasad finansowania zadań z udziałem środków zagranicznych.*

6. *Organy stanowiące jst podjęły w 2010 r. 925 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na kwotę 1 910 540 tys. zł (w 2009 r. – 995 na kwotę 2 021 533 tys. zł, w 2008 r. – 1 183 uchwały na kwotę 2 629 967 tys. zł). Sytuacja ta była wynikiem złożonych procedur zamówień publicznych oraz zmianą przepisów prawa.*
7. *Organy wykonawcze jst podjęły w 2010 r. 5 uchwał i zarządzeń w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych (w 2009 r. – 6, w 2008 r. – 6). Instytucja blokowania wydatków ma zastosowanie wyłącznie w przypadku stwierdzenia drastycznej niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań oraz naruszania zasad gospodarki finansowej.*

2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego

Rok 2010 to siódmy już rok funkcjonowania jst w warunkach stabilnych zasad kształtowania dochodów tych jednostek⁸.

W 2010 r. za najważniejszą zmianę dotyczącą finansów samorządu terytorialnego należy uznać uchwaloną przez Sejm RP nową ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, której przepisy w większości weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. oraz ustawę, którą wprowadzona została niniejsza ustawa, tj. ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Zmiana ustawy o finansach publicznych, będącej podstawowym aktem regulującym przebieg procesów finansowych w jednostkach sektora publicznego, stanowi z jednej strony reakcję na wymogi bieżącego zarządzania środkami publicznymi, z drugiej natomiast jest wyrazem dążenia do zreformowania polskiego prawa finansowego w celu zwiększenia oszczędności oraz skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych.

Nowe regulacje wzmacniają oraz poprawiają przejrzystość finansów publicznych, którą zapewnić ma przede wszystkim ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych⁹ (m.in. likwidacja gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, które będą mogły funkcjonować w sferze samorządowej wyłącznie w wybranych dziedzinach¹⁰, takich jak gospodarka mieszkaniowa, usługi komunalne, zaopatrzenie w energię i gaz, cmentarze). Ponadto, na podstawie art. 93 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w jednostkach samorządowych zlikwidowane zostały także rachunki dochodów własnych (wydzielone rachunki dochodów będą mogły posiadać jedynie jednostki budżetowe prowadzące działalność na podstawie ustawy o systemie oświaty¹¹). Nadto, przestały istnieć samorządowe fundusze celowe¹² (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych). Nowa ustawa o finansach publicznych przewiduje funkcjonowanie w sektorze finansów publicznych wyłącznie państwowych funduszy celowych pozbawionych osobowości prawnej. Dotychczasowe tytuły przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowiły, odpowiednio dochody budżetów gmin i powiatów. Instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi były, uchwalane po raz pierwszy w 2010 r., wieloletnie prognozy finansowe (wpcf), przyjmowane przez jst po uzyskaniu opinii regionalnej izby obrachunkowej.

Ustawa wprowadziła także zmiany w gospodarowaniu środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, które różniły się od dotychczas obowiązujących. Od 2010 r. został wyodrębniony, w ramach budżetu państwa, budżet środków europejskich oraz

⁸ Od 2004 r. zasady kształtowania dochodów określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.), w której nie dokonano zmian istotnych dla poziomu osiąganych przez jst dochodów.

⁹ Art. 87 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

¹⁰ Art. 14 nuofp.

¹¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

¹² Art. 90 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

nastąpiła zmiana sposobu dokonywania płatności dla beneficjentów programów i projektów. Kontrola wydatków publicznych uległa wzmocnieniu poprzez wprowadzenie kontroli zarządczej oraz nowych regulacji dotyczących audytu wewnętrznego.

Podkreślić należy, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadza nakaz zrównoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego). Ma to na celu zwiększenie efektywności zarządzania środkami publicznymi na szczeblu lokalnym. Dla zarządzania długiem samorządowym ważne są także zmiany limitów zadłużenia (art. 243 nuofp). Od 2014 r. dopuszczalna relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku do spłaty wraz z odsetkami rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat wynikających z udzielonych poręczeń, do planowanych dochodów ogółem budżetu będzie wyliczana indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Znaczącym modyfikacjom uległa też procedura uchwalania budżetu i radykalnie skrócono ostateczny termin uchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst.

Rok 2010 wprowadził również zmiany w zakresie obsady stanowisk organów stanowiących i wykonawczych jst, w związku z przeprowadzonymi wyborami samorządowymi, które finansowane były z budżetu państwa z dotacji celowej na zadania zlecone.

Jak co roku ukazało się rozporządzenie określające sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2010¹³.

W 2010 r. wprowadzone zostały zmiany polegające na zmianie terminów: dokonywania analizy poniesionych w danym roku wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, wypłacania nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego, sporządzania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jst¹⁴.

Zasady uprawiania, organizowania oraz wspierania sportu przez jst określiła ustawa o sporcie¹⁵. Kluby sportowe funkcjonujące na terenie gminy, nie działające w celu osiągnięcia zysku, mogą otrzymać dotacje celowe na: realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkoleniowych, sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

Od 2010 r. jst mogą świadczyć usługi dostępu do internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, m.in. pod warunkiem, że nie zakłóci to rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych¹⁶.

Zmieniły się także przepisy dotyczące zamówień publicznych¹⁷. Nowe przepisy wprowadzają wiele rozwiązań zapewniających bardziej efektywny system środków odwoławczych przy jednoczesnym jak najszerszym wykorzystaniu rozwiązań zapewniających sprawniejsze prowadzenie przez zamawiających postępowań o zamówienie publiczne.

Wypełniając ustawowe zadania jst, oprócz rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, będą mogły, w zależności od potrzeb wspólnot lokalnych,

¹³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2010 (Dz. U. Nr 222, poz. 1756).

¹⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 213, poz. 1650).

¹⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675).

¹⁷ Ustawa z dnia 22 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1778).

przygotowywać plany wieloletnie. Dzięki temu uzyskają możliwość planowania wykraczającego poza rok budżetowy¹⁸.

Zgodnie z przepisami znowelizowanej ustawy o systemie oświaty¹⁹ wysokość opłat za świadczenie udzielone przez przedszkola publiczne prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym wymagany wymiar oraz za korzystanie z wyżywienia w prowadzonych przez gminę przedszkolach ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organ prowadzący przedszkole.

W 2010 r. jst uzyskały możliwość dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej do 70% wartości kosztorysowej budowy pełnowymiarowych sal gimnastycznych w gminach, które nie posiadają takiego obiektu, natomiast w przypadku zadań inwestycyjnych podejmowanych w miejscowościach dotkniętych klęskami żywiołowymi możliwe było dofinansowanie aż do 95% wartości kosztorysowej inwestycji sportowej²⁰. Natomiast z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (FRIK) udzielane były preferencyjne kredyty dla gmin i ich związków przeznaczone na finansowanie dokumentacji projektowych inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Pomoc przeznaczona była dla jst, które nie posiadały odpowiednich środków finansowych na przygotowanie takiej dokumentacji. Poza gminami i ich związkami podmiotami upoważnionymi do uzyskania preferencyjnego kredytu z FRIK były również powiaty i ich związki²¹.

W 2010 r. zaczęły obowiązywać dwa nowe rozporządzenia dotyczące sprawozdawczości jst, wydane na podstawie delegacji zawartych w ustawie o finansach publicznych, określające zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu państwa i budżetów jst²² oraz rodzaje, formy terminy i sposoby sporządzania przez jednostki sektora finansów publicznych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, w szczególności w zakresie należności i zobowiązań, w tym państwowego długu publicznego, udzielonych poręczeń i gwarancji²³.

Zmianom uległy także przepisy dotyczące szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP²⁴.

¹⁸ Ustawa z dnia 2 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

¹⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. Nr 156, poz. 1051).

²¹ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1135).

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).

2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego

W 2010 r. **dochody** budżetowe jst zaplanowane na poziomie 166 789 291 tys. zł zrealizowane zostały w 97,6% – w kwocie 162 796 584 tys. zł. Na niepełne wykonanie planu wpływ miało niższe o 7,2% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych, w tym wskaźnik realizacji dotacji na zadania własne wyniósł około 88%. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się wyższym wykonaniem planu – dochody własne oraz subwencje zrealizowano, odpowiednio w 98,6% i 100,0%. Kwoty równe, bądź wyższe od planowanych, uzyskano z wpływów z podatku od nieruchomości – 101,0%, podatku od spadków i darowizn – 105,5% i podatku od czynności cywilnoprawnych – 116,2%. Nie wpłynęły natomiast w zaplanowanej wysokości dochody z podatku rolnego – 96,7%, leśnego – 98,1%, podatku od środków transportowych – 99,6% i podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanym w formie karty podatkowej – 98,1%. Nie miało to znaczenia dla realizacji zaplanowanego budżetu gmin, miast na prawach powiatu oraz m. st. Warszawy, które uzyskują tego typu dochody. Najwyższe wykonanie planu dochodów podatkowych uzyskano w podatku od czynności cywilnoprawnych i podatku od spadków i darowizn, co wskazywało na pozytywne oddziaływanie na sytuację dochodową jst w 2010 r. zasady prawnego porządkowania spraw majątkowych.

Ze wszystkich typów jst tylko m. st. Warszawa zrealizowało w pełni zaplanowane dochody, w wysokości 102,2% planu, podczas gdy w pozostałych jst wielkości te wyniosły: 98,3% w województwach, 96,7% w gminach, 98,0% w powiatach i 97,7% w miastach na prawach powiatu. Realizacja dochodów własnych, przesądzających o samodzielności ekonomicznej jednostek zbliżona była do zaplanowanych wielkości. W m. st. Warszawie oraz województwach samorządowych wykonanie dochodów własnych przekroczyło zaplanowane kwoty (odpowiednio 104,6% i 106,0%), natomiast w pozostałych typach jst wykonanie ukształtowało się na poziomie 96,2% w gminach, 98,0% w miastach na prawach powiatu i 99,3% w powiatach. Żaden typ jst nie zrealizował w pełni zaplanowanych kwot dotacji celowych. Stopień ich realizacji wahał się od 85,2% w m. st. Warszawa do 93,7% w powiatach (gminy – 93,4%, miasta na prawach powiatu – 93,6%, województwa samorządowe – 90,5%). Podobnie jak w ubiegłym roku subwencja ogólna wpłynęła na rachunki wszystkich typów jst w kwotach równych zaplanowanym.

W 2010 r. jst zaplanowały w swoich budżetach **wydatki** w kwocie 192 547 429 tys. zł, które zrealizowane zostały w 92,3% i wyniosły 177 766 153 tys. zł. Wykonanie wydatków nieznacznie przekraczające 90% planu wskazywało na dużą ostrożność administracji lokalnej w dysponowaniu własnymi środkami. Wydatki majątkowe wykonane zostały w stopniu niższym (83,9% planu) niż wydatki bieżące (95,5%). Prawidłowość taka w realizacji wydatków jst utrzymuje się od kilku lat. W najniższym stopniu wydatki wykonały województwa samorządowe – 90,4%, ale we wszystkich typach jst realizacja planu wydatków wyniosła ponad 90% (gminy – 91,8%, m. st. Warszawa – 93,4%, miasta na prawach powiatu 92,7%, powiaty – 94,0%).

Wszystkie typy jst planowały w 2010 r. niedobór budżetowy w wysokości 25 758 138 tys. zł, jednak wyższy stopień realizacji dochodów (97,6%) niż wydatków (92,3%) spowodował, że w efekcie **deficyt** wyniósł 58,1% planu (14 969 569 tys. zł) i stanowił 9,2% zrealizowanych dochodów. W najwyższym stopniu niedobór budżetowy – w porównaniu do planu – odnotowano w gminach (61,8%) i m. st. Warszawa (60,6%),

w najniższym – w województwach (45,4%). Miasta na prawach powiatu i powiaty wykazały deficyt na poziomie, odpowiednio 55,9% i 55,7% planu. Rok 2010 był kolejnym, w którym jst zrealizowały wydatki dużo wyższe od dochodów, czego skutkiem był deficyt osiągnięty przez wszystkie typy jst. Rosnące zadłużenie wynikało głównie z tego, że samorządy były największym inwestorem w Polsce. Wzrost poziomu inwestowania trwa od 2004 r. Większość inwestycji publicznych to projekty samorządowe, najczęściej współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Ich realizacja wymaga zaciągania zobowiązań. Jednocześnie dochody własne jst, w stosunku do uzyskiwanych dochodów ogółem, nie wykazywały tendencji wzrostowej. W 2010 r. dochody własne stanowiły 48,4% dochodów ogółem, natomiast w 2009 r. wskaźnik ten wynosił 48,8%.

W porównaniu do ubiegłego roku, w 2010 r. nastąpił szybszy, nominalny wzrost wydatków (5,9%) niż dochodów (5,1%). Przyczyniło się to do wzrostu zobowiązań jst, które na 31 grudnia 2010 r. wyniosły 55 093 872 tys. zł i stanowiły 33,8% w relacji do osiągniętych dochodów. Wskaźnik ten był o 7,8punktu procentowego wyższy od osiągniętego na koniec 2009 r. Przeciętny poziom zadłużenia jst w Polsce wciąż nie jest zbyt wysoki, nie ma więc szczególnej presji na ograniczenie możliwości korzystania przez jednostki samorządowe z kredytów, pożyczek czy środków uzyskiwanych w drodze emisji papierów wartościowych.

Relacja zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego do ich dochodów budżetowych w roku 1999 oraz w latach 2005 - 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Lata						
	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska, z tego:	9,5	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8
- gminy	11,5	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5	30,3
- m. st. Warszawa ¹⁾	-	37,8	29,8	23,3	22,0	39,8	50,7
- miasta na prawach powiatu	12,3	26,4	27,0	24,2	26,8	36,6	41,8
- powiaty	0,6	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5	24,2
- województwa	0,7	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6	30,4
Województwa:							
Dolnośląskie	11,5	23,6	23,4	20,1	25,1	35,7	42,0
Kujawsko-pomorskie	11,7	21,2	26,8	26,6	26,6	29,6	37,5
Lubelskie	7,1	17,1	18,0	17,2	18,6	22,5	30,2
Lubuskie	8,7	16,0	20,6	21,0	21,4	24,9	40,5
Łódzkie	9,1	21,9	22,9	21,6	21,1	24,4	33,0
Małopolskie	11,5	27,1	29,1	28,0	29,5	33,4	37,6
Mazowieckie	6,5	24,7	21,2	19,2	21,9	33,3	41,2
Opolskie	13,2	13,0	16,5	17,0	16,2	20,4	28,9
Podkarpackie	9,3	17,8	19,4	18,2	15,3	19,5	26,3
Podlaskie	8,7	19,3	19,9	16,4	14,0	15,9	25,2
Pomorskie	12,9	22,0	20,2	17,3	17,8	25,9	34,7
Śląskie	7,7	14,0	16,1	15,9	16,0	21,0	25,2
Świętokrzyskie	5,8	13,3	16,5	15,1	12,6	17,3	26,1
Warmińsko-mazurskie	8,3	21,3	23,4	20,6	18,9	23,1	32,9
Wielkopolskie	12,4	20,0	21,8	19,4	17,6	20,9	31,2
Zachodniopomorskie	12,2	21,6	21,9	18,8	17,5	21,5	33,2

¹⁾ Brak danych dla m. st. Warszawy dla 1999 r. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) przekształciła Warszawę ze związku gmin w miasto na prawach powiatu. Jednak ze względu na funkcje tego miasta oraz wysoki poziom osiąganych dochodów i wydatków budżetowych (który zniekształcałby wyniki osiągane przez pozostałe miasta na prawach powiatu) zachowano wyodrębnienie tej jednostki na równi z innymi typami jst.

Wzrost wskaźnika zadłużenia wystąpił we wszystkich typach jst. W najwyższym stopniu wzrosło zadłużenie województw (o 14,8 punktu procentowego) i m. st. Warszawy (o 10,9 punktu procentowego). Przeciętna relacja wliczanych do długu publicznego zobowiązań tych jednostek do osiągniętych przez nie dochodów wyniosła, odpowiednio 30,4% i 50,7%.

Wszystkie 16 województw, w stosunku do roku poprzedniego, odnotowało w 2010 r. wzrost obciążeń związanych z długiem. Powodem zwiększenia się zadłużenia samorządów była coraz większa skala prowadzonych inwestycji i spadek od 2008 r., dynamiki, wpływów dochodów do budżetów. Uzyskiwanie dochodów jest niezbędne do wykonywania zadań publicznych przypisanych jst w ustawach ustrojowych, a niższa dynamika wpływów z tytułu dochodów skutkuje koniecznością zaciągania kredytów i pożyczek. Niższy stopień zadłużenia charakteryzował jst województw słabiej rozwiniętych gospodarczo, natomiast jednostki regionów bogatszych, które odważniej korzystały z zewnętrznych źródeł przychodów, osiągały wyższy wskaźnik zadłużenia. Przeciętna relacja długu do dochodów najbardziej wzrosła w województwach lubuskim (o 15,6 punktu procentowego) i zachodniopomorskim (o 11,7 punktu procentowego). W czołówce województw najbardziej zadłużonych znajdowały się województwa: dolnośląskie (42,0%), mazowieckie (41,2%), lubuskie (40,5%), małopolskie (37,6%) i kujawsko-pomorskie (37,5%). Najniższe wskaźniki zadłużenia zanotowały jst województwa podlaskiego i śląskiego (25,2%), świętokrzyskiego (26,1%) i podkarpackiego (26,3%).

Wyraźnie widoczny związek wskaźnika zadłużenia ze stopniem zamożności jst oraz przeciętnie niewysoki, daleko odbiegający od ustawowej granicy 60% poziomu zadłużenia jst, świadczą o umiejętności realnej oceny możliwości spłaty zaciąganych przez te jednostki zobowiązań. Tworzy to pozytywny obraz sposobu gospodarowania środkami publicznymi przez większość jst. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 6,8%, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 65,0% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 60,3% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa. Sytuacja finansowa większości jst umożliwia inwestowanie głównie dzięki zaciąganiu zobowiązań. Większość kredytów zaciągana była na wkład własny do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom dochodów budżetowych jst

Uchwalona w 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, poprzez zwiększenie zakresu dochodów własnych jst, przede wszystkim przez stopniowy wzrost procentowych udziałów jednostek samorządowych wszystkich szczebli w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, przyniosła od 2004 r. szybszy wzrost dochodów, częściowo w wyniku dobrej koniunktury gospodarczej. Od 2008 r. można dostrzec stopniowe osłabienie dynamiki wpływów do budżetów jst w związku ze spowolnieniem tempa rozwoju gospodarczego w wyniku ogólnoswiatowego kryzysu finansowo-gospodarczego i wzrastającego wskaźnika inflacji.

Dynamika dochodów jst i budżetu państwa w latach 2004 - 2010

Wyszczególnienie	Dochody (w mln zł)			Wskaźniki dynamiki dochodów (w %)					
	2004	2009	2010	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009		2010/2004
				nominalnie				realnie ¹⁾	nominalnie
Polska, z tego:	91 504,0	154 842,5	162 796,6	112,3	108,5	108,6	105,1	102,5	177,9
- gminy	40 308,5	64 882,2	72 310,5	110,2	109,3	104,1	111,4	108,8	179,4
- m. st. Warszawa	5 983,4	10 116,7	10 446,9	113,9	105,0	98,6	103,3	100,7	174,6
- miasta na prawach powiatu	25 770,4	40 210,8	43 438,6	114,5	105,6	102,6	108,0	105,4	168,6
- powiaty	12 471,4	20 084,5	22 496,5	108,8	112,3	110,7	112,0	109,4	180,4
- województwa samorządowe	6 970,3	19 548,3	14 104,0	119,6	111,6	154,4	72,1	69,5	202,3
Budżet państwa	156 281,2	274 183,5	250 302,8	119,6	107,3	108,1	91,3	88,7	160,2

¹⁾ Wskaźnik inflacji w 2010 r. wyniósł 2,6%.

W 2010 r. dochody sektora samorządowego wzrosły w niższym stopniu w stosunku do 2009 r. Ich dynamika wyniosła 105,1% (realnie 102,5%), natomiast dochody budżetu państwa kształtowały się na poziomie o 8,7% niższym, w stosunku do 2009 r. (realnie 11,3%). Pomimo symptomów ożywienia w gospodarce wzrost dynamiki dochodów budżetowych samorządu będzie przesunięty w czasie i należy spodziewać się go w perspektywie kilkuletniej.

W porównaniu do 2009 r. w najbardziej wzrosły dochody gmin (nominalnie o 11,4%, realnie o 8,8%). Znacząco spadły natomiast dochody województw samorządowych (nominalnie spadek o 27,9%, realnie o 30,5% w stosunku do roku ubiegłego). W latach 2004 - 2009 dochody województw samorządowych wzrosły o 180,5%, co nie pozostawało bez związku z pełnieniem przez województwa roli instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unijnych. W 2010 r. tendencja ta zmieniła się. Spadek wykonania dochodów województw w 2010 r., w stosunku do roku 2009 r., związany był z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawa ta fundamentalnie zmieniła system wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków strukturalnych i Funduszu Spójności. Nowy system wyodrębnił – w ramach budżetu państwa – budżet środków europejskich, przeznaczony do finansowania programów operacyjnych. Od 2010 r. środki z budżetu środków europejskich były przekazywane beneficjentom projektów i programów na podstawie zleceń płatności instytucji zarządzających i pośredniczących bezpośrednio z rachunku Ministerstwa Finansów. Obsługę bankową budżetu środków europejskich prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego. Przekazywał on, na podstawie dyspozycji Ministra Finansów, środki finansowe na rzecz beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku. W budżetach województw pozostały jedynie środki z budżetu państwa przeznaczone dla beneficjentów na współfinansowanie krajowe zadań w ramach programów operacyjnych, środki przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej, a także środki z budżetu środków europejskich w zakresie wydatków podlegających refundacji z budżetu UE poniesionych na realizację projektów własnych samorządów województw.

W latach 2008 i 2009 dynamika wzrostu dochodów jst pokrywała się z dynamiką wzrostu dochodów budżetu państwa. W 2010 r. jst (poza województwami samorządowymi) zachowały tendencję wzrostową, natomiast dochody budżetu państwa obniżyły się w porównaniu do lat poprzednich. W całym okresie 2004 - 2010 w wyższym stopniu wzrosły dochody budżetów jst, niż budżetu państwa.

Od 2008 r. przyjęty został obligatoryjny podział dochodów na bieżące i majątkowe. Do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. O ile dochody własne zapewniają cykliczny i przewidywalny wpływ do budżetu, o tyle charakter dochodów majątkowych jest incydentalny i w dużym stopniu nieprzewidywalny. W budżetach jst dochody bieżące stanowiły 85,6% planowanych dochodów ogółem i zostały wykonane przez wszystkie typy jst na poziomie bliskim 100%. Realizacja dochodów majątkowych ukształtowała się na poziomie 83,5%, od 77,9% w gminach do 92,4% w województwach samorządowych.

Dynamika dochodów budżetowych jst w podziale na podstawowe części w 2010 r. oraz liczona w stosunku do 2004 r. (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna	
	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004
Polska, z tego:	105,1	177,9	104,4	167,5	108,1	282,5	104,1	149,8
- gminy	111,4	179,4	107,5	165,9	135,0	344,4	103,1	143,3
- m. st. Warszawa	103,3	174,6	98,3	172,1	206,4	211,0	104,0	171,6
- miasta na prawach powiatu	108,0	168,6	104,8	167,8	130,0	225,6	104,4	145,6
- powiaty	112,0	180,4	111,0	206,7	123,9	211,9	105,9	152,5
- województwa samorządowe	72,1	202,3	90,4	139,0	52,3	350,2	105,4	226,0

Dynamika dochodów jst w 2010 r. na poziomie 105,1% związana była ze wzrostem dochodów własnych (o 4,4%), dotacji celowych (o 8,1%) i subwencji ogólnej (o 4,1%).

W 2010 r. tempo wzrostu dochodów własnych jst zwiększyło się o 4,4%. Wzrost odnotowano w gminach o 7,5%, miastach na prawach powiatu o 4,8% oraz w powiatach o 11,0%. Dynamika dochodów w województwach obniżyła się w największym stopniu, o 9,6%. Dochody własne, które przesądzą o stopniu samodzielności ekonomicznej, osiągnęły w województwach wskaźnik dynamiki poniżej 100% (pomimo wysokiej, w porównaniu do 2009 r., realizacji dochodów z majątku na poziomie 163,7%). Wszystkie typy jst osiągnęły wyższe, niż w roku poprzednim, dochody z majątku. Najwyższy wskaźnik wykazały województwa samorządowe, a najniższy m. st. Warszawa – 107,2%. W gminach i powiatach udziały w podatku dochodowym osiągnęły poziom nieznacznie przekraczający dochody uzyskane w 2009 r. (odpowiednio 101,3% i 100,8%). Pozostałe typy jst uzyskały dochody z tego tytułu średnio na poziomie 95% dochodów roku 2009. To ostatnie źródło dochodów własnych wykazywało tendencję spadkową w związku ze zmianami dotyczącymi obniżenia od stycznia 2009 r. skali w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także jest najbardziej wrażliwe na niekorzystne zmiany w koniunkturze gospodarczej i ściśle powiązane z polityką fiskalną państwa. Wpływy z udziału w podatku dochodowym są niezależne od jst, ale stanowiły istotne źródło dochodów budżetowych, głównie z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (dochody z podatku dochodowego od osób prawnych stanowiły 7,8% dochodów własnych jst i 3,8% ich dochodów ogółem, natomiast udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych to 34,1% dochodów własnych jst i 16,5% dochodów ogółem).

W dłuższym okresie (w latach 2004 - 2010) dochody własne wzrosły w najwyższym stopniu w powiatach (o 106,7%), a w najniższym – w województwach samorządowych (o 39,0%). Z uwagi na fakt, iż w niektórych samorządach część działalności może być

prowadzona w formie zakładów budżetowych czy gospodarstw pomocniczych, a w innych stanowi element budżetu, trudno było jednoznacznie porównać ich sytuację.

Duża stabilność – jak co roku – dotyczyła przekazywania kwot subwencji ogólnej, która w 2010 r. zwiększyła się w stopniu porównywalnym do dochodów własnych, uzyskując tempo wzrostu 104,1%. Wszystkie typy jst odnotowały wzrost dochodów z tego tytułu na zbliżonym poziomie (od 3,1% w gminach, 4,0% w m. st. Warszawa, 4,4% w miastach na prawach powiatu, 5,9% w powiatach i 5,4% w województwach samorządowych). Również w latach 2004 - 2010 województwa samorządowe osiągnęły najwyższy wzrost dochodów z tytułu subwencji – o 126,0%, najniższy wskaźnik osiągnęły gminy – wzrost o 43,3%.

Część oświatowa subwencji ogólnej w 2010 r. wzrosła w sposób wyrównany, średnio o 4,8% (m.in. uwzględniono środki przeznaczone na podwyżki wynagrodzeń oraz zmiany w strukturze zatrudnienia nauczycieli). Od kilku lat wzrost dochodów z tego tytułu był stabilny.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej przekazywana dla jst poszczególnych typów związana jest ze stopniem zróżnicowania ich dochodów. Przysługuje ona gminom, których dochody o charakterze podatkowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od 92% poziomu przeciętnego dla wszystkich gmin oraz powiatom i województwom samorządowym, uzyskującym dochody podatkowe na poziomie niższym od przeciętnego dla danego typu jednostek. We wszystkich typach jst łącznie wielkość kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej wzrosła średnio o 2,6%. Najwyższy wzrost zanotowały miasta na prawach powiatu – średnio o 38,3%, ale w skali kraju poziom wzrostu był zróżnicowany (w miastach województwa lubelskiego wzrost o 88,0%, podkarpackiego – o 47,3%, podlaskiego – o 57,3%, warmińsko-mazurskiego – o 53,1%, a zachodniopomorskiego – o 7 563,1%).

W 2010 r. 7 województw zanotowało niższe od średniej krajowej tempo wzrostu dochodów ogółem. Poniżej 5,1% wzrosły dochody województw: łódzkiego (o 0,5%), podlaskiego (o 1,8%), mazowieckiego (o 4,0%) i opolskiego (4,6%). Województwa wielkopolskie i zachodniopomorskie osiągnęły dochody ogółem na poziomie 2009 r., a dochody województwa lubuskiego obniżyły się o 1,7%. Pozostałe województwa (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie) osiągnęły dochody ogółem powyżej średniej krajowej. Województwo warmińsko-mazurskie osiągnęło poziom równy średniej krajowej – 5,1%.

Najwyższy wzrost dochodów własnych zanotowały samorządy w województwie pomorskim – wzrost o 12,0%, jedynie województwo mazowieckie nie osiągnęło dochodów własnych na poziomie roku 2009 – spadek o 1,1%. W pozostałych województwach, w porównaniu do 2009 r., wzrost wynosił od 1,0% (województwo małopolskie) do 9,9% (województwo warmińsko-mazurskie). W 2010 r. większość jst poszczególnych województw nie osiągnęła tempa wzrostu dochodów w formie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W 13 województwach dochody z tych źródeł nie osiągnęły poziomu 2009 r. i kształtowały się od 92,7% w jst województwa świętokrzyskiego do 99,8% w jst województwie dolnośląskiego. Jedynie 3 województwa: łódzkie, pomorskie i śląskie osiągnęły dochody z tych źródeł nieznacznie wyższe niż w 2009 r. (odpowiednio o 0,5%, 0,3%, 1,8%).

Pozostałe źródła dochodów – dotacje celowe i subwencja ogólna – osiągnęły dynamikę w stopniu porównywalnym lub wyższym z dynamiką dochodów własnych (wzrost o 4,4%), co zapewniało względną równomierność wzrostu ogólnej kwoty dochodów budżetowych jst

poszczególnych województw. Dotacje celowe zwiększyły się, w porównaniu do roku poprzedniego, o 8,1%, natomiast subwencja ogólna we wszystkich województwach wzrosła w porównywalnym stopniu, średnio o 4,1%.

W 2010 r. większość województw osiągnęła dochody mierzone relacją kwot dochodów budżetowych osiąganych przez jst poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca do poziomu średniego dla jst całego kraju w stopniu porównywalnym do 2009 r. Najbardziej zauważalny spadek odnotowano w województwie lubuskim (ze 105% do 98%), natomiast poprawiła się sytuacja województwa podkarpackiego (wzrost o 6 punktów procentowych z 96% do 102%), które w 2010 r. odnotowało najwyższą dynamikę dochodów ogółem spośród wszystkich województw samorządowych.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 i 2010 oraz relacja poziomu ich dochodów do średniej krajowej w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2009 i 2010

Województwa	Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)		Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)									
	1999	2010	1999	2004	2009	2010						
			dochody ogółem				dochody własne	udziały w podatku dochodowym	dotacje celowe	subwencja ogólna	część oświatowa	część wyrównawcza
Polska, z tego:	1 679	4 263	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dolnośląskie	1 869	4 443	114	106	103	104	120	108	97	84	89	65
Kujawsko-pomorskie	1 544	4 068	92	94	95	95	85	78	100	109	106	123
Lubelskie	1 475	3 938	88	89	88	92	62	60	117	123	106	185
Lubuskie	1 763	4 186	105	101	105	98	84	75	121	104	98	115
Łódzkie	1 560	3 943	93	92	96	93	93	92	96	89	91	97
Małopolskie	1 537	4 186	91	92	96	98	86	89	112	108	110	106
Mazowieckie	2 095	5 012	125	121	119	118	151	180	81	91	94	70
Opolskie	1 611	4 005	96	92	94	94	84	76	108	100	98	111
Podkarpackie	1 548	4 336	92	91	96	102	66	57	137	133	117	189
Podlaskie	1 518	4 154	90	91	100	97	76	66	120	116	103	151
Pomorskie	1 680	4 485	100	106	103	105	111	103	100	99	106	80
Śląskie	1 613	3 896	96	99	89	91	107	108	78	76	89	28
Świętokrzyskie	1 560	4 432	93	92	101	104	77	65	140	122	108	169
Warmińsko-mazurskie	1 617	4 351	96	101	102	102	80	67	122	124	111	167
Wielkopolskie	1 570	3 955	93	97	98	93	98	101	79	96	103	76
Zachodniopomorskie	1 809	4 246	108	101	105	100	97	83	103	101	96	110

Niezmienne od lat w najlepszej sytuacji znajdowało się najbogatsze województwo mazowieckie osiągając w 2010 r. wynik na poziomie 118% średniej krajowej. Dalszej poprawie – od 2008 r. – uległa sytuacja dochodowa jst województw najmniej zamożnych, w województwie lubelskim poziom dochodów w relacji do średniej krajowej wzrósł z 88% w 2009 r. do 92%, w podkarpackim nastąpił najwyższy wzrost z 96% do 102%, w świętokrzyskim ze 101% do 104%. Nieznacznie obniżyły się wskaźniki w województwie łódzkim z 96% do 93%, podlaskim ze 100% do 97%, wielkopolskim z 98% do 93% i zachodniopomorskim ze 105% do 100%.

Zasady kształtowania dochodów jst do 2003 r. prowadziły do ograniczenia różnic w poziomie dochodów uzyskiwanych przez jst poszczególnych województw. W 1999 r. tzn. od utworzenia trzech szczebli samorządu jst dochody najmniej zamożnego województwa

lubelskiego osiągnęły 88% średniej dla jst kraju, a województwa mazowieckiego – 125%. W 2003 r. relacje do średniej krajowej dla tych samych województw wynosiły, odpowiednio 93% i 112%. Wzrost samodzielności ekonomicznej jst zapewniony regulacjami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, m.in. w wyniku zwiększenia udziałów jst we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, pogłębił różnice w poziomie ich zamożności. Poziom dochodów jst ciągle zaliczanego do najmniej zamożnych województwa lubelskiego w 2004 r. obniżył się do 89% średniej krajowej, w 2010 r. wzrósł – do 92%, natomiast dochody jst województwa mazowieckiego w relacji do średniej krajowej w 2004 r. osiągnęły 121%, a w 2010 r. – 118%. Na wysoki poziom dochodów jst województwa mazowieckiego wpłynęła przede wszystkim sytuacja m. st. Warszawy, jednak również pozostałe typy jst tego województwa zaliczane były do czołówki krajowej. W 2010 r. gminy województwa mazowieckiego osiągnęły dochody 101% poziomu przeliczonych na mieszkańca dochodów wszystkich gmin kraju, miasta na prawach powiatu (poza m. st. Warszawą) 103%, powiaty osiągały poziom stanowiący 99% poziomu dochodów wszystkich powiatów, a samorządowe województwo mazowieckie – 127% poziomu dochodów wszystkich województw.

Udział w podatku dochodowym jst województwa mazowieckiego wyniósł 180% średniej krajowej, w następnych w kolejności w województwach dolnośląskim i śląskim osiągnął poziom 108%. W grupie najmniej zamożnych województw udział ten kształtował się na poziomie niższym niż 70%. Najniższy był w województwie podkarpackim 57%, a województwa lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie odnotowały dochody z tego źródła na poziomie, odpowiednio 60%, 66%, 65% i 67% średniej krajowej. Tendencja ta utrzymuje się kolejny już rok. W 2009 r. województwa te również osiągnęły niski poziom wykonania dochodów z udziałów w podatku dochodowym: podkarpackie – 57%, lubelskie – 59%, podlaskie – 68%, świętokrzyskie – 69% i warmińsko-mazurskie – 67%.

Elementem, który z założenia ma służyć wyrównywaniu poziomu dochodów jst jest część wyrównawcza subwencji ogólnej. W konstrukcji mechanizmu wyrównawczego uwzględnia się jedynie różnice w poziomie dochodów o charakterze podatkowym, co w sumie nie pozbawia jednostek samorządowych dążeń do samodzielnego zwiększenia zamożności, bez liczenia jedynie na pomoc zewnętrzną związaną z redystrybucją. Jednocześnie funkcjonowanie tego mechanizmu chroni działające w najgorszych warunkach i najmniej zaradne jednostki przed sytuacją braku środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb zbiorowych ich społeczności. Kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej uzyskiwane przez jst poszczególnych województw były wyraźnie związane z przeciętnym poziomem uzyskiwanych dochodów. Najwięcej jst spełniających kryteria decydujące o przyznaniu tej części subwencji oraz jednostek uzyskujących najwyższe kwoty z tego źródła występowało w województwach lubelskim i podkarpackim. Ich poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych województw stanowił, odpowiednio 185% i 189% średniej krajowej, w województwie świętokrzyskim – 169%, w warmińsko-mazurskim – 167% i w podlaskim – 151%. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła zatem instrument poprawy sytuacji dochodowej jst całej „ściany wschodniej” kraju.

Struktura dochodów

Zakres zadań realizowanych przez jednostki poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, w tym zadań własnych, zleconych i przejmowanych w drodze porozumień oraz związany z tym sposób ich finansowania, jak również zakres samodzielności ekonomicznej miały wpływ na strukturę dochodów poszczególnych typów jst.

Główną część zadań samorządowych realizowały gminy, które zwiększały swoje znaczenie mierzone udziałem w uzyskiwanych dochodach samorządowych w okresie od 1999 r. do 2004 r., natomiast po zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządowych, czyli po 2004 r. stopniowo traciły dominującą pozycję (z 44,1% w 2004 r. do 41,9% w 2009 r.). W 2010 r. udział gmin w ogólnej kwocie dochodów jst zwiększył się i osiągnął ponownie poziom 44,4%. W porównaniu do 2009 r. zmniejszył się natomiast udział zadań realizowanych przez województwa z poziomu 12,6% do 8,7%. Spowodowane to było uzyskaniem niższej ogólnej kwoty dochodów przez województwa samorządowe w związku ze zmianą przepływu środków na wdrażanie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków europejskich.

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych w roku 1999 i 2004 i w latach 2008 - 2010 oraz udział poszczególnych typów jst w podstawowych składnikach tych dochodów w roku 2010 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2004	2008	2009	2010			
	Dochody ogółem					Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna
Polska, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- gminy	42,8	44,1	43,7	41,9	44,4	40,9	46,9	48,4
- m. st. Warszawa	7,1	6,5	7,2	6,5	6,4	10,6	2,2	2,7
- miasta na prawach powiatu	29,9	28,2	27,5	26,0	26,7	33	18,8	22,1
- powiaty	15,2	13,6	12,7	13,0	13,8	8,1	17,3	20,6
- województwa samorządowe	5,1	7,6	8,9	12,6	8,7	7,3	14,8	6,2

Wysoki udział gmin (46,9%) w dochodach uzyskiwanych w formie dotacji celowych świadczył o dużym obciążeniu gmin zadaniami zleconymi lub przejętymi w drodze porozumień (dotacje na zadania własne stanowiły tylko 10,1% dochodów gmin). W porównaniu do 2009 r. udział dotacji celowych realizowanych przez gminy zwiększył się o 9,3 punktu procentowego, natomiast znacząco spadł udział województw samorządowych – aż o 15,7 punktu procentowego. Tak duży spadek w 2010 r. wynikał ze zmiany sposobu przekazywania środków europejskich. Środki Unii Europejskiej zostały wyłączone z budżetu państwa i utworzono budżet środków europejskich przeznaczony na finansowanie programów operacyjnych. Od 2010 r. środki z budżetu środków europejskich były przekazywane beneficjentom na podstawie zleceń płatności instytucji zarządzających i pośredniczących bezpośrednio z rachunku Ministerstwa Finansów.

Struktura udziału poszczególnych typów jst w kwocie subwencji ogólnej pozostaje od dłuższego czasu bez zmian. Wynika to z zakresu realizowanych przez samorządy zadań oświatowych. Gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty, których jednym z zadań własnych jest zapewnienie ogólnodostępnej edukacji odnotowały udział w subwencji ogólnej na poziomie, odpowiednio 48,4%, 22,1% i 20,6%, podczas gdy niski udział województw samorządowych (6,2%) i m. st. Warszawy (2,7%) świadczył o niewysokim ich wkładzie w realizację tych zadań. Prawidłowości te w kolejnych latach ulegały utrwaleniu.

W latach 1999 - 2003 rola dochodów własnych pozostawała na niezmiennym poziomie, zmieniał się natomiast udział dwóch form transferu dochodów z budżetu państwa

w finansowaniu jst – wzrastało znaczenie subwencji ogólnej a obniżało się – dotacji celowych. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego widocznie zwiększyła samodzielność ekonomiczną jst, podnosząc w ich dochodach udział dochodów własnych z 43,5% w 2003 r. do 51,5% w 2004 r. Tendencja ta utrzymała się w latach 2005 i 2006, jednak w wyniku przekazywania gminom nowych zadań finansowanych z dotacji celowych, ponownie zaczęło wzrastać znaczenie tego źródła dochodów (wzrost udziału dotacji celowych z 14,3% w 2004 r. do 22,1% w 2009 r. i 22,8% w 2010 r.). Największą samodzielność ekonomiczną, czyli możliwość kształtowania wielkości pozyskiwanych dochodów i samodzielnego określania kierunków ich wykorzystania, posiadały przed reformą systemu dochodów (w 2003 r.) i posiadają nadal miasta na prawach powiatu, a przede wszystkim m. st. Warszawa, przy czym samodzielność ta, w porównaniu do roku poprzedniego, uległa nieznacznemu obniżeniu we wszystkich typach jst (średnio o 0,4 punktu procentowego). Pomimo utrzymywania się w czołówce największy spadek dochodów własnych odnotowało m. st. Warszawa (o 4,0 punkty procentowe), a w województwach samorządowych nastąpił największy wzrost tych dochodów o 8,2 punktu procentowego (z poziomu 32,4% w 2009 r. do 40,6% w roku 2010). Jednocześnie województwa samorządowe zanotowały najwyższy spadek dochodów z tytułu dotacji celowych, które w 2010 r. stanowiły 38,7% dochodów ogółem (w 2009 r. – 53,4%). Udział dochodów z tytułu podatku dochodowego w województwach w 2010 r. wzrósł o 8,5 punktu procentowego z 25,9% do 34,4%.

Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów jst w latach 2003 i 2004 oraz 2009 i 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Lata	Dochody własne ogółem	w tym:			Dotacje celowe ogółem	Subwencja ogólna	w tym:	
			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat	dochody z majątku			część oświatowa	część wyrównawcza
Polska, z tego:	2003	43,5	13,0	17,6	4,2	16,4	40,1	30,7	x
	2004	51,5	21,9	16,5	4,2	14,3	34,2	27,4	x
	2009	48,8	21,7	12,6	3,7	22,1	29,1	21,6	5,7
	2010	48,4	20,3	12,5	3,9	22,8	28,8	21,5	5,6
- gminy	2003	47,3	11,7	23,3	4,2	10,5	42,2	32,8	x
	2004	48,2	14,6	22,5	4,1	12,5	39,3	29,9	x
	2009	46,3	16,3	18,3	3,7	19,8	33,9	23,9	9,3
	2010	44,6	14,8	17,0	3,6	24,0	31,4	22,4	8,3
- m. st. Warszawa	2003	73,0	30,7	21,0	4,1	7,7	19,3	14,4	x
	2004	81,2	41,8	18,6	3,8	6,6	12,3	11,9	x
	2009	84,0	41,2	14,1	7,2	4,0	12,0	10,1	x
	2010	80,0	37,3	14,8	7,5	7,9	12,1	10,5	x
- miasta na prawach powiatu	2003	52,7	17,2	20,0	6,4	12,6	34,7	28,9	x
	2004	60,3	24,7	19,0	6,5	12,0	27,7	26,1	x
	2009	61,9	27,1	15,4	5,5	13,3	24,7	22,8	0,2
	2010	60,1	24,5	15,0	5,7	16,0	23,9	22,2	0,3
- powiaty	2003	11,3	1,3	x	1,6	32,6	56,1	43,4	x
	2004	24,9	11,1	x	1,8	24,3	50,8	41,2	x
	2009	28,8	14,4	x	1,3	25,8	45,5	35,1	7,7
	2010	28,5	13,0	x	1,4	28,5	43,0	32,7	7,5
- województwa samorządowe	2003	15,9	12,0	x	1,1	51,0	33,1	9,6	x
	2004	59,1	55,9	x	0,8	22,4	18,5	6,6	x
	2009	32,4	25,9	x	0,4	53,4	14,2	3,4	6,0
	2010	40,6	34,4	x	1,0	38,7	20,7	4,9	9,0

Znaczenie dochodów własnych w 2010 r. porównywalne było do roku 2009 r. (spadek o 0,4 punktu procentowego). Rola dotacji celowych zwiększyła się prawie we wszystkich typach jst: od 4,2 punktu procentowego w gminach, poprzez 3,9 w m. st. Warszawie, 2,7 w miastach na prawach powiatu i w powiatach. Jedynie wspomniane już województwa samorządowe odnotowały spadek o 14,7 punktów procentowych.

Przeciętnie we wszystkich jst łącznie dotacje celowe ogółem stanowiły w 2010 r. 22,8% dochodów, przy czym 10,3% to dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, 11,1% – na realizację zadań własnych, 0,1% – na realizację zadań przejętych na podstawie porozumień z administracją rządową, 0,8% – na zadania realizowane w wyniku porozumień między jst i 0,4% – na zadania finansowane ze środków przekazanych z funduszy celowych. W uzyskiwanych przez jst kwotach dotacji przeważały środki otrzymywane na realizację zadań bieżących, jednak aż 33,3% dotacji posiadało przeznaczenie inwestycyjne (w 2009 r. dotacje te były na porównywalnym poziomie i stanowiły 33,6%). Najwyższy wskaźnik osiągnęły – podobnie jak w roku ubiegłym – województwa samorządowe – 56,7% (w 2009 r. – 65,4%). Pozostałe typy jednostek na cele inwestycyjne przeznaczyły uzyskane dotacje w wysokości, odpowiednio gminy – 26,0%, m. st. Warszawa – 45,5%, miasta na prawach powiatu – 31,6% i powiaty – 33,3%.

Obniżający się z każdym rokiem udział w dochodach jst subwencji ogólnej (z 40,1% w 2003 r. i 34,2% w 2004 r. do 28,4% w 2008 r.) związany ze zmniejszaniem znaczenia części oświatowej tej subwencji został zahamowany w 2009 r. W 2010 r. zanotowano niewielki spadek – średnio o 0,3 punktu procentowego we wszystkich typach jst. Tylko w województwach samorządowych wzrósł znacząco udział subwencji o 6,5 punktu procentowego, w m. st. Warszawie o 0,1, a pozostałe jednostki zanotowały spadek: gminy o 2,5 punktu procentowego, miasta na prawach powiatu o 0,8 i powiaty o 2,5. Jednostki samorządu terytorialnego odnotowały niewielkie różnice części oświatowej i wyrównawczej subwencji, nie zmienił się jednak zasadniczo ich poziom z roku poprzedniego. Wciąż znaczącą część dochodów w postaci subwencji ogólnej uzyskiwały powiaty (43,0%), gminy (31,4%) oraz miasta na prawach powiatu (23,9%), czyli te jednostki, które realizują szeroki zakres zadań oświatowo-wychowawczych i uzyskują na ich finansowanie odpowiednio wysokie kwoty części oświatowej subwencji. W tempie zbliżonym do przeciętnego rosły natomiast kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej jst, co powodowało stabilizację jej udziałów w ogólnej kwocie dochodów.

Struktura dochodów, a tym samym zakres osiągniętej samodzielności ekonomicznej różnił się znacznie w jst poszczególnych województw. Najwyższy udział dochodów własnych osiągnęły jst województwa mazowieckiego (62,1%), co oczywiście w głównej mierze należało przypisać m. st. Warszawie (80,0%), również gminy województwa mazowieckiego osiągały wyższy udział dochodów własnych (49,4%) od przeciętnych, ustalonych dla gmin w kraju (44,6%), podobnie jak powiaty (odpowiednio 33,6% i 28,5%) i województwo samorządowe (odpowiednio 69,5% i 40,6%). Jedynie miasta na prawach powiatu województwa mazowieckiego pod względem samodzielności ekonomicznej ustępowały przeciętnym tego samego typu jednostkom w kraju (52,9% udział dochodów własnych w jednostkach mazowieckich i 60,1% – przeciętnie w miastach na prawach powiatu całego kraju). Ponad 50% udział dochodów własnych osiągnęły ponadto jst województw śląskiego (56,7%) oraz dolnośląskiego (55,7%) i pomorskiego (51,3%). Najniższy udział – poniżej 40% występował w województwach o najmniej zamożnych

jednostkach samorządowych, tzn. w województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim (37,8%), świętokrzyskim (35,7%), lubelskim (32,6%) oraz podkarpackim (31,6%).

2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom wydatków

Od czasu utworzenia w 1999 r. trzech szczebli samorządu terytorialnego jedynie lata 2004 i 2007 charakteryzowały się wyższą dynamiką dochodów budżetowych niż wydatków. W roku 2010 utrzymana została, występująca w ostatnich latach, tendencja szybszego wzrostu tempa wydatków niż dochodów, jednak w 2010 r. tendencja ta była najniższa od początku istnienia trójstopniowego podziału administracyjnego państwa. Poziom zrealizowanych w tym roku przez jst wydatków był wyższy od wydatków z poprzedniego roku o 5,9%, co po uwzględnieniu 2,6% wskaźnika inflacji zapewniało wzrost realny w wysokości 3,3%. Tempo wzrostu wydatków było wyższe od tempa wzrostu dochodów o 0,8 punktu procentowego.

Wydatki budżetowe ogółem jst i ich dynamika w roku 2004 i latach 2008 - 2010

Wyszczególnienie	Wydatki (w mln zł)				Wskaźniki dynamiki wydatków (w %)					
	2004	2008	2009	2010	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009		2010/2004
	nominalnie							realnie ¹⁾	nominalnie	
Polska, z tego:	91 389,1	145 182,6	167 828,2	177 766,1	107,6	112,4	115,6	105,9	103,3	194,5
- gminy	40 941,8	62 892,6	70 002,6	79 740,6	105,4	112,2	111,3	113,9	111,3	194,8
- m. st. Warszawa	6 257,0	10 522,3	11 348,2	12 100,7	112,5	115,7	107,8	106,6	104,0	193,4
- miasta na prawach powiatu	25 879,7	40 650,1	44 852,9	46 853,4	110,9	110,5	110,3	104,5	101,9	181,0
- powiaty	12 444,7	18 114,9	21 155,8	23 826,4	103,1	112,7	116,8	112,6	110,0	191,5
- województwa samorządowe	5 865,9	13 002,7	20 468,7	15 245,0	110,6	117,2	157,4	74,5	71,9	259,9

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

Wzrost wydatków odnotowano we wszystkich typach jst poza województwami – które zrealizowały wydatki na poziomie 74,5% wydatków roku poprzedniego – od 4,5% w miastach na prawach powiatu do 13,9% w gminach. Zaznaczyć należy, że zarówno dynamika, jak i struktura wydatków budżetowych województw samorządowych uległa w 2010 r. zasadniczym zmianom, wynikającym ze zmiany systemu wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków strukturalnych i Funduszu Spójności, który wprowadzony został przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Od 2010 r. województwa przestały pełnić funkcję instytucji pośredniczących w przekazywaniu środków unijnych, które obecnie trafiają do beneficjentów bezpośrednio z budżetu państwa, wobec czego zarówno dynamika, jak i poziom realizacji poszczególnych grup wydatków był w województwach niższy, co nie oznaczało nagłego pogorszenia się sytuacji finansowej tej grupy jst. Wszystkie typy jst, poza miastami na prawach powiatu, zanotowały w 2010 r. wyższy wzrost wydatków niż dochodów (o 2,5 punktu procentowego w gminach, 3,3 w m. st. Warszawie, 0,6 w powiatach i 2,4 w województwach). W okresie sześcioletnim wyższą od średniej dynamikę wydatków osiągnęły województwa i gminy.

Powyżej średniej wzrosły wydatki jst 9 województw, w tym w największym stopniu dotyczyło to jst województw: lubelskiego (wzrost o 14,3%), podkarpackiego (o 13,4%) oraz świętokrzyskiego (o 13,3%). Samorządy tych województw odnotowały również najwyższą w 2010 r. dynamikę dochodów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była niewątpliwie powódź, która dotknęła Polskę w połowie roku, w której w największym stopniu ucierpiała południowo-wschodnia część kraju. Pomoc państwa i samorządów z całej Polski przyczyniła się do wysokiej dynamiki zarówno dochodów, jak i wydatków jst wspomnianych województw. Zahamowanie dynamiki wydatków budżetowych odnotowano przede wszystkim w jst województw: łódzkiego (wzrost o 0,2%), śląskiego (o 2,5%) i dolnośląskiego (o 2,9%), podczas gdy w roku ubiegłym wzrost wydatków ukształtował na poziomie około 15% - 20%.

W siedmioletnim okresie, jaki upłynął od zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, rok 2010 był pierwszym rokiem, w którym wydatki majątkowe wzrosły w stopniu niższym niż wydatki bieżące (o 4,5 punktu procentowego). W stosunku do roku poprzedniego, gdy wydatki majątkowe wzrosły o 35,1%, zahamowanie tempa ich wzrostu wskazywało na gwałtowne załamanie w tym zakresie. Dotyczyło to również wydatków inwestycyjnych – wzrost o 4,0% przy 35,0% wzroście w 2009 r. Wpływ na to miała sytuacja województw samorządowych, które w 2010 r. odnotowały spadek dynamiki zarówno wydatków inwestycyjnych, jak i bieżących.

Podczas, gdy w 2009 r. środki na inwestycje w największym stopniu wykorzystwały właśnie województwa samorządowe (wzrost o 114,1%) a w najmniejszym m. st. Warszawa (spadek o 3,2%), w roku 2010 relacje te były odwrotne i wyniosły odpowiednio spadek o 41,0% w województwach i wzrost o 27,8% w m. st. Warszawie. Tak duża zmiana odnotowana przez województwa nie wynikała z nagłego załamania się poziomu realizowanych przez nie inwestycji, wpływ na to miał duży spadek poziomu uzyskiwanych przez województwa samorządowe środków na dotacje inwestycyjne, które następnie – do końca 2009 r. jako instytucje pośredniczące – przekazywały pozostałym typom jst, jednocześnie ujmując je w swoich wydatkach inwestycyjnych. Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu pozostały na poziomie roku ubiegłego (wzrost o 0,5%) natomiast pozostałe typy jst zanotowały dynamikę tej części wydatków od 124,8% w gminach do 127,8% w powiatach.

Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst kraju (o 7,1%) nie odbiegało od tempa ich wzrostu w poszczególnych typach jst, poza województwami, które zanotowały spadek w tym zakresie o 11,5% w stosunku do roku 2009. W gminach, m. st. Warszawie i powiatach wydatki bieżące wzrosły, w stosunku do roku ubiegłego, w stopniu mniejszym niż wydatki inwestycyjne. Taka pozytywna tendencja wystąpiła również w okresie siedmioletnim, gdzie we wszystkich typach jst wydatki inwestycyjne wzrosły w stopniu większym niż bieżące. Rozkład tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych w jst poszczególnych województw pokrywał się z mapą dynamiki wydatków ogółem. Ograniczenie tempa wzrostu tej grupy wydatków wystąpiło w największym stopniu w jst województw łódzkiego (spadek o 13,4%), dolnośląskiego (o 9,0%), wielkopolskiego (o 3,4%) i śląskiego (o 1,7%). Natomiast jst województw: lubelskiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego zrealizowały środki na inwestycje na poziomie, odpowiednio 132,3%, 126,2%, 121,5% i 115,2% wydatków roku poprzedniego.

Dynamika podstawowych części wydatków budżetowych jst w roku 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące							
	ogółem		inwestycyjne		ogółem		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu	
	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004
Polska, z tego:	102,6	291,2	104,0	291,8	107,1	175,2	107,7	155,2	92,7	155,9	132,2	213,4
- gminy	123,6	267,4	124,8	266,4	111,0	178,5	108,9	155,7	107,9	181,2	139,2	221,2
- m. st. Warszawa	123,3	261,5	127,8	267,0	102,8	180,6	106,0	164,1	104,4	75,7	173,7	194,6
- miasta na prawach powiatu	97,4	283,0	100,5	286,7	106,7	163,9	106,5	150,5	103,4	148,8	119,2	178,2
- powiaty	127,6	410,3	127,8	412,1	109,0	166,6	106,6	148,1	108,9	200,5	128,9	262,3
- województwa samorządowe	59,7	341,1	59,0	338,0	88,5	225,6	110,7	235,6	67,4	166,3	121,0	497,8

Utrzymująca się od dłuższego czasu tendencja wzrostu wydatków przeznaczanych na wynagrodzenia o około 10% w skali roku wystąpiła również w 2010 r. Najwyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne – zarówno w 2010 r. jak i w okresie siedmioletnim, odnotowano w województwach samorządowych. Zmniejszeniu uległa natomiast dynamika udzielanych przez jst dotacji (spadek o 7,3% w stosunku do roku ubiegłego, kiedy tempo wzrostu tej grupy wydatków bieżących wyniosło 122,8%). Wpływ na to miała, jak wcześniej wskazano, sytuacja województw, które od 2010 r. przestały pełnić funkcję instytucji pośredniczących w przekazywaniu pozostałym typom jst dotacji z budżetu państwa na projekty realizowane z udziałem środków unijnych, jak również likwidacja gospodarstw pomocniczych i części zakładów budżetowych, które były głównymi odbiorcami dotacji.

W 2009 r. jst mniej intensywnie niż w 2008 r. zaciągały kredyty i pożyczki, natomiast rok 2010 przyniósł ponowny wzrost wydatków na obsługę długu (o 32,2%), porównywalny do wzrostu tej grupy wydatków w 2008 r. (o 32,4%). We wszystkich jst kraju koszty te wzrosły bardziej dynamicznie od pozostałych grup wydatków bieżących i majątkowych (w największym stopniu w m. st. Warszawie – o 73,7%), jednak ich udział w ogólnej kwocie wydatków wciąż pozostawał niewysoki (1,0%). Zwiększone zapotrzebowanie na zewnętrzne źródła finansowania wynikało między innymi z realizacji inwestycji związanych z organizowanymi w 2012 r. przez Polskę i Ukrainę mistrzostwami Europy w piłce nożnej EURO 2012.

Przy dużym zróżnicowaniu sytuacji jst województw w zakresie działalności inwestycyjnej, w 2010 r. w każdym z nich wzrosły, w stosunku do 2009 r., wydatki bieżące. Wzrost był dość wyrównany, od 4,3% w jst województwa mazowieckiego, do 12,3% w jst województwa świętokrzyskiego. Wszystkie typy jst odnotowały też wzrost podstawowych grup wydatków bieżących, poza dotacjami. Tempo wzrostu wynagrodzeń (o 7,7%) było bardzo zbliżone do wzrostu ogólnej kwoty wydatków bieżących. Zmniejszył się natomiast zakres zadań przekazywanych przez jst do realizacji jednostkom uzyskującym z budżetu dotacje (zarówno jednostki organizacyjne jst, jak również jednostki spoza sektora finansów publicznych). W 2010 r. jst w żadnym województwie nie osiągnęły średniego poziomu wydatków przeznaczanych na dotacje z roku poprzedniego.

Poziom wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca pokrywał się z mapą zróżnicowania poziomu dochodów, jednak dysproporcje pomiędzy jst województw o najwyższym i najniższym poziomie wydatków *per capita* zmniejszyły się w stosunku do

roku ubiegłego. Przypadająca na jednego mieszkańca ogólna kwota wydatków budżetowych jst województw śląskiego, łódzkiego i lubelskiego stanowiła, odpowiednio 88%, 91% i 93% poziomu przeciętnego dla jst kraju a w województwie mazowieckim – 119%. Zmniejszyły się również różnice w poziomie wydatków inwestycyjnych, który wahał się od 85% średniej krajowej w jst województwa śląskiego do 120% w jst województwa podlaskiego i 121% świętokrzyskiego, co było w pewnym stopniu wynikiem podjętych działań w zakresie odbudowy terenów dotkniętych powodzią.

Struktura wydatków budżetowych

Struktura wydatków budżetowych jest niewątpliwie wskaźnikiem informującym o kierunkach i intensywności realizowanej przez jst polityki rozwojowej. Udział wydatków bieżących i majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wskazuje na konsumpcyjne bądź prorozwojowe kierunki działania samorządów, pozytywnym zjawiskiem jest więc wzrost udziału wydatków inwestycyjnych. Zjawisko takie wskazuje na poprawę sytuacji finansowej jst, które są w stanie wygospodarować wyższą niż dotąd nadwyżkę ponad kwoty niezbędne dla realizacji obligatoryjnych zadań – najczęściej o charakterze bieżącym.

Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w roku 1999 i 2004 i w latach 2008 - 2010 oraz udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych w roku 2004 oraz 2009 i 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach					Udział poszczególnych typów jst w samorządowych wydatkach inwestycyjnych		
	1999	2004	2008	2009	2010	2004	2009	2010
Polska, z tego:	18,6	16,2	21,2	24,8	24,3	100,0	100,0	100,0
- gminy	20,9	18,1	20,0	22,5	24,7	49,8	37,9	45,5
- m. st. Warszawa	27,6	15,5	19,8	17,8	21,4	6,5	4,9	6,0
- miasta na prawach powiatu	17,2	13,6	22,3	22,4	21,6	23,8	24,2	23,3
- powiaty	6,4	10,1	14,4	19,2	21,7	8,5	9,7	12,0
- województwa samorządowe	31,8	28,8	34,8	47,3	37,5	11,4	23,3	13,2

Najniższy od 2004 r. wzrost wydatków przełożył się na niewielkie zmiany średniego udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w porównaniu do roku ubiegłego. W największym stopniu udział środków na inwestycje zwiększył się w m. st. Warszawie (o 3,6 punktu procentowego), w powiatach i gminach wzrósł, odpowiednio o 2,5 i 2,2 punktu procentowego. Mniej wydatków na inwestycje przeznaczyły miasta na prawach powiatu (spadek o 0,8 punktu procentowego) i województwa (o 9,8 punktu procentowego). W 2010 r. względnemu wyrównaniu uległ poziom wydatków przeznaczonych na inwestycje przez poszczególne typy jst. Chociaż w dalszym ciągu województwa najwięcej wydatków ze swoich budżetów (37,5% wydatków ogółem) przeznaczały na inwestycje, w pozostałych typach jst inwestycje stanowiły 20% - 25% ich wydatków ogółem.

W 2010 r. prawie połowę wszystkich samorządowych inwestycji realizowały gminy (45,5%). Zwiększanie udziału gmin w wydatkach inwestycyjnych całego sektora samorządowego było o tyle istotne, że to właśnie działania podejmowane w tych jednostkach decydowały o lokalnych warunkach życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Najwyższa dynamika wydatków inwestycyjnych w powiatach i m. st. Warszawie przełożyła się również na wzrost znaczenia tych typów jst w inwestycjach ogółem (wzrost odpowiednio o 2,3 i 1,1 punktu procentowego) chociaż wciąż znaczenie to jest najmniejsze. W największym stopniu w samorządowych wydatkach inwestycyjnych obniżył się udział

województw – o 10,1 punktu procentowego. Związane to było między innymi ze zmianą ścieżki przepływu środków unijnych na finansowanie inwestycji, które do końca 2009 r. dystrybuowane były przez województwa, co w sposób zrozumiały wpływało na wysoki udział wydatków inwestycyjnych tej grupy jednostek w strukturze ogółem. Obecnie środki te przekazywane są dysponentom bezpośrednio z budżetu państwa. Od 2008 r. nastąpiła stopniowa utrata znaczenia miast na prawach powiatu przejawiająca się systematycznym spadkiem udziału tych jednostek w kwocie samorządowych wydatków inwestycyjnych, z 29,3% w 2008 r., poprzez 24,2% w 2009 r. do 23,3% w 2010 r. Po dynamicznych czterech latach (2004 - 2007), w trakcie których jednostki te wypracowały trzydziestoprocentowy udział w całości wydatków inwestycyjnych realizowanych przez samorządy, w 2010 r. udział ten spadł do jednej czwartej inwestycji samorządowych ogółem.

Znikome zmiany średniego udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nie miały większego wpływu na sytuację poszczególnych województw w tym zakresie. Podobnie jak w roku ubiegłym, najwyższy udział wydatków inwestycyjnych wystąpił w jst województw: podlaskiego (29,9%), świętokrzyskiego (27,7%) i lubuskiego (27,1%), a najniższy mazowieckiego (22,1%) i kujawsko-pomorskiego (22,9%).

Na poziomie roku ubiegłego (wzrost zaledwie o 0,8 punktu procentowego) pozostał również przeciętny udział wydatków przeznaczanych na finansowanie zadań bieżących. W stosunku do 2009 r. udział ten obniżył się w gminach (o 2,0 punkty procentowe), m. st. Warszawie (o 2,9) i powiatach (o 2,5), wzrósł natomiast w miastach na prawach powiatu (o 1,6 punktu procentowego), w najwyższym stopniu w województwach samorządowych (o 9,7), które zanotowały największy w swojej strukturze spadek wydatków inwestycyjnych.

Udział poszczególnych kategorii wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w 2004 r. oraz w latach 2008 - 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki bieżące ogółem	Udział poszczególnych kategorii wydatków w wydatkach bieżących			
			wynagrodzenia i pochodne	dotacje	obsługa długu	pozostałe
Polska, z tego:	2004	83,4	40,8	9,9	0,9	31,7
	2008	78,0	34,2	10,3	0,9	32,5
	2009	74,3	32,5	10,9	0,8	29,9
	2010	75,1	32,6	7,9	1,0	33,6
- gminy	2004	81,7	41,8	5,5	0,8	33,6
	2008	79,5	35,6	5,8	0,8	38,6
	2009	76,9	35,1	5,9	0,7	35,2
	2010	74,9	33,4	5,1	0,9	35,5
- m. st. Warszawa	2004	84,2	29,5	17,2	1,7	35,7
	2008	80,1	25,6	14,7	1,2	38,6
	2009	81,5	25,3	16,0	1,1	39,1
	2010	78,6	25,1	6,7	1,7	45,1
- miasta na prawach powiatu	2004	85,6	39,8	11,4	1,3	33,1
	2008	76,5	33,2	10,9	1,2	31,2
	2009	75,9	32,8	11,1	1,1	30,8
	2010	77,5	33,1	9,4	1,3	33,7
- powiaty	2004	89,8	57,3	5,1	0,6	26,6
	2008	85,5	52,3	6,6	0,8	25,6
	2009	80,7	49,9	6,2	0,7	24,0
	2010	78,2	44,4	5,3	0,8	27,7
- województwa samorządowe	2004	70,3	15,4	35,8	0,5	18,5
	2008	63,3	12,7	31,6	0,6	18,3
	2009	51,3	9,4	29,8	0,6	11,5
	2010	61,0	14,0	22,9	0,9	23,2

W strukturze wydatków bieżących w największym stopniu zmianie uległ poziom dotacji udzielanych przez samorządy swoim jednostkom organizacyjnym oraz podmiotom spoza sektora finansów publicznych (spadek o 3,0 punkty procentowe). Związane to było z przepisami ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych stanowiącymi o konieczność likwidacji do końca 2010 r. gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych prowadzących działalność nieprzewidzianą w art. 14 nuofp. Zakłady budżetowe mogły zostać również przekształcone w jednostki budżetowe, które finansowane były bezpośrednio z budżetu samorządu. Poziom dotacji spadł we wszystkich typach jst – o 0,8 punktu procentowego w gminach, 0,9 w powiatach, 1,7 w miastach na prawach powiatu, 6,9 w województwach i 9,3 w m. st. Warszawie.

Odwrotna tendencja wystąpiła w przypadku wydatków przeznaczanych przez samorządy na obsługę długu, które w 2010 r. charakteryzowały się najwyższą dynamiką – wzrosły one, w porównaniu do 2009 r., we wszystkich typach jst średnio o 0,2 punktu procentowego. Koszty te w największym stopniu wzrosły w m. st. Warszawie (o 0,6) i stanowiły 1,7% budżetu miasta. Wpływ na to miała niewątpliwie najwyższa – obok powiatów – dynamika wydatków inwestycyjnych realizowanych w 2010 r. przez tę jednostkę.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiące podstawową część wydatków bieżących wciąż w największym stopniu obciążały budżety powiatów, gmin i miast na prawach powiatu, co związane było z charakterem realizowanych przez nie zadań. Zarówno zadania w zakresie oświaty jak i pomocy społecznej czy bezpieczeństwa realizowane były za pomocą jednostek budżetowych, których wynagrodzenia ujmowane były w budżecie samorządu. Udział wynagrodzeń i pochodnych w budżetach gmin, m. st. Warszawy i pozostałych miast na prawach powiatu pozostał na poziomie roku 2009 bądź zmienił się w niewielkim stopniu, natomiast w przypadku powiatów i województw zmiany te były bardziej znaczące: w powiatach udział wydatków na uposażenie obniżył się o 5,5 punktu procentowego a w województwach wzrósł o 4,6 punktu procentowego.

Zdecydowana większość zadań realizowanych przez jst miała charakter zadań własnych (90,5%), przy czym w najwyższym stopniu dotyczyło to m. st. Warszawy (97,5%) i miast na prawach powiatu (93,0%). W strukturze wydatków gmin i powiatów, które w największym stopniu realizowały zadania zlecone, wydatki w tym zakresie stanowiły, odpowiednio 11,8% i 10,2%.

W związku z niewielkimi zmianami zarówno struktury wydatków ogółem jak i ich dynamiki, struktura wydatków budżetowych jst według działów klasyfikacji budżetowej kształtowała się na poziomie roku poprzedniego (różnice wynoszą ułamki punktów procentowych). Analogicznie do lat ubiegłych wydatki jst koncentrowały się w czterech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (28,4%), Transport i łączność (18,0%), Pomoc społeczna (12,0%) i Administracja publiczna (8,4%). Najwięcej ze swoich budżetów na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyły gminy i powiaty (34,5%) oraz miasta na prawach powiatu (33,0%). Jednostki te dominowały również przy wydatkowaniu środków na pomoc społeczną, przeznaczając na ten cel około jednej dziesiątej swoich wydatków. W rozwój transportu w największym stopniu zaangażowane były województwa samorządowe (39,1%) oraz m. st. Warszawa (30,8%), w których udział tej grupy wydatków wzrósł w stosunku do roku ubiegłego, odpowiednio o 9,0 i 5,0 punktów procentowych. Miało to między innymi

związek z działaniami związanymi z przygotowywaniem infrastruktury drogowej do współorganizowanych przez Polskę mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012.

Struktura wydatków budżetowych jst według działów klasyfikacji budżetowej w roku 2004 oraz latach 2009 i 2010 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem			Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
	2004	2009	2010	2010				
Wydatki budżetowe, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
801 - Oświata i wychowanie	36,6	28,2	28,4	33,3	18,3	30,2	28,5	5,3
600 - Transport i łączność	12,7	17,0	18,0	11,1	30,8	17,5	21,7	39,1
852 - Pomoc społeczna	12,8	12,1	12,5	15,9	5,5	12,2	12,8	0,6
750 - Administracja publiczna	9,9	8,6	8,4	9,2	7,1	6,5	10,1	9,0
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,7	5,7	5,7	8,3	2,3	6,3	0,5	0,6
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,3	3,8	3,9	3,9	5,4	3,9	0,6	8,5
926 - Kultura fizyczna i sport	1,5	3,9	3,6	3,6	3,0	5,4	0,7	3,2
700 - Gospodarka mieszkaniowa	3,1	3,7	3,4	3,1	9,3	4,6	0,7	0,6
010 - Rolnictwo i łowiectwo	2,2	1,7	2,8	4,4	0,0	0,1	0,2	8,2
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	2,9	2,4	2,3	1,2	2,3	2,8	6,0	1,1
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	2,1	2,2	1,6	2,2	2,5	5,1	0,2
851 - Ochrona zdrowia	2,3	2,4	2,2	0,7	2,4	1,7	5,9	6,2
758 - Różne rozliczenia	1,2	1,7	1,7	0,3	8,1	1,4	0,6	6,3
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,9	2,0	1,6	0,6	0,8	1,4	4,2	3,7
757 - Obsługa długu	1,0	0,9	1,1	0,9	1,8	1,3	1,0	1,0
Pozostałe	1,7	3,8	2,2	1,9	0,7	2,2	1,4	6,4

Wprowadzone w 2010 r. przez rząd oszczędności w zakresie wydatków przeznaczanych na administrację publiczną przełożyły się na obniżenie, w stosunku do roku ubiegłego, tej grupy wydatków (średnio o 0,2 punktu procentowego), mniej na obsługę administracyjną przeznaczyły wszystkie typy jst poza województwami, w których obciążenie budżetu w tym zakresie wzrosło o 3,1 punktu procentowego. Na tle całej struktury zauważalnie, w stosunku do roku ubiegłego, wzrósł udział wydatków związanych z rolnictwem i łowiectwem (o 1,1 punktu procentowego).

Wzorem lat ubiegłych gminy wciąż realizowały podstawową część zadań samorządowych (44,9%). Niezmiennie duży udział odnotowano w wykonywaniu przez nie zadań z zakresu rolnictwa i łowiectwa (72,0% wydatków samorządowych na te zadania), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (65,7%), pomocy społecznej (57,1%), oświaty i wychowania (52,5%) oraz administracji publicznej (48,8%). Następne w kolejności, co do zakresu realizacji zadań samorządowych, miasta na prawach powiatu koncentrowały swoje działania głównie w obszarach dotyczących kultury fizycznej i sportu (39,5%), gospodarki mieszkaniowej (36,3%) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (32,0%). W związku z usytuowaniem na szczycie powiatu zadań związanych z ochroną zdrowia, edukacyjną opieką wychowawczą oraz bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową powiaty angażowały najwięcej wydatków na te właśnie zadania, odpowiednio 35,2%, 34,3% oraz 31,0%. Województwa najwięcej swoich środków przeznaczały na zadania związane z ochroną zdrowia (23,8%) oraz rolnictwem i łowiectwem (25,5%).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej w 2010 r. (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Wydatki budżetowe, w tym:	100,0	44,9	6,8	26,3	13,4	8,6
801 - Oświata i wychowanie	100,0	52,5	4,4	28,1	13,4	1,6
600 - Transport i łączność	100,0	27,7	11,7	25,7	16,2	18,7
852 - Pomoc społeczna	100,0	57,1	3,0	25,8	13,7	0,4
750 - Administracja publiczna	100,0	48,8	5,7	20,3	16,0	9,2
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100,0	65,7	2,7	29,4	1,2	1,0
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	44,2	9,3	26,1	1,9	18,5
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	44,7	5,7	39,5	2,4	7,7
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	40,7	18,6	36,3	2,9	1,5
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	72,0	0,0	1,4	1,1	25,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	100,0	23,0	6,7	32,0	34,3	4,0
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	100,0	31,6	6,7	30,1	31,0	0,6
851 - Ochrona zdrowia	100,0	14,2	7,2	19,6	35,2	23,8
758 - Różne rozliczenia	100,0	8,9	32,5	21,4	5,1	32,1
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	100,0	17,7	3,2	23,7	35,5	19,9
757 - Obsługa długu	100,0	36,8	11,3	31,6	12,3	8,0

W 2010 r. jst inwestowały – analogicznie do lat ubiegłych – głównie w infrastrukturę drogową, na którą przeznaczyły aż 40,8% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Zmieniło się jednak w stosunku do roku poprzedniego zaangażowanie poszczególnych typów jst w realizację zadań związanych z transportem i łącznością. Prawie 70% inwestycji drogowych realizowały powiaty (67,3%), ponad połowę województwa samorządowe i m. st. Warszawa (odpowiednio 52,8% i 52,4%), miasta na prawach powiatu 36,9% a gminy 30,9% (w 2009 r. udział ten ukształtował się we wszystkich typach jst na poziomie około 30% poza powiatami, które poniosły najwyższe wydatki na modernizację i budowę dróg – 65,3%).

Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w 2004 r. w latach 2009 i 2010 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem			Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
	2004	2009	2010					
Wydatki inwestycyjne, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
600 - Transport i łączność	34,9	36,8	40,8	30,9	52,4	36,9	67,3	52,8
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	17,7	12,0	11,7	18,0	2,9	12,9	1,4	1,0
926 - Kultura fizyczna i sport	3,7	11,1	10,3	9,2	9,6	18,7	2,3	7,0
801 - Oświata i wychowanie	12,4	8,2	8,1	10,5	6,7	7,3	9,2	0,8
010 - Rolnictwo i łowiectwo	10,8	3,9	7,9	13,5	-	0,5	0,2	11,8
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,5	4,3	5,1	5,4	10,5	6,0	0,8	4,1
700 - Gospodarka mieszkaniowa	5,1	5,0	4,3	4,6	4,9	6,8	1,1	1,0
851 - Ochrona zdrowia	4,9	5,0	3,5	0,6	6,7	2,3	6,5	11,0
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,7	1,6	1,7	2,1	1,5	1,4	2,7	0,3
750 - Administracja publiczna	2,7	1,8	1,6	1,3	1,7	1,7	2,7	1,8
630 - Turystyka	0,2	0,9	1,4	2,1	0,0	1,1	0,8	0,6
852 - Pomoc społeczna	1,4	0,9	0,8	0,3	1,9	1,1	2,5	0,0
Pozostałe	2,0	8,5	2,8	1,5	1,2	3,3	2,5	7,8

Zdecydowanie mniejszą, ale nadal znaczącą część wydatków inwestycyjnych jst stanowiły inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (11,7%) oraz kulturą fizyczną i sportem (10,3%). Większość zadań w tym zakresie realizowały gminy i miasta na prawach powiatu. W strukturze wydatków inwestycyjnych odnotowano dwukrotny wzrost poziomu inwestowanych środków w dziale Rolnictwo i łowiectwo (z 3,9% do 7,9%), choć wciąż w wydatkach ogółem nie przekroczył poziomu 10%.

Prawie połowę inwestycji całego sektora samorządowego zrealizowały gminy (45,4%), które dominowały w wysokości angażowanych środków praktycznie w każdym obszarze działalności samorządowej: rozwój infrastruktury dla rolnictwa i łowiectwa (78,2% tych inwestycji), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (70,0%), turystyka (69,0%), infrastruktura oświatowa (58,8%), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (55,0%), gospodarka mieszkaniowa (49,5%), kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (48,3%), administracja publiczna (36,0%) i transport i łączność (34,4%).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych według działów klasyfikacji budżetowej w 2010 r. (w %)

Ważniejsze działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Wydatki inwestycyjne, w tym:	100,0	45,4	6,0	23,4	12,0	13,2
600 - Transport i łączność	100,0	34,4	7,7	21,1	19,7	17,1
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100,0	70,0	1,5	25,8	1,5	1,2
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	40,4	5,6	42,3	2,7	9,0
801 - Oświata i wychowanie	100,0	58,8	5,0	21,2	13,6	1,4
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	78,2	-	1,6	0,3	19,9
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	48,3	12,2	27,2	1,8	10,5
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	49,5	6,8	37,5	3,2	3,0
851 - Ochrona zdrowia	100,0	8,3	11,5	15,6	22,6	42,0
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	100,0	55,0	5,1	19,4	18,5	2,0
750 - Administracja publiczna	100,0	36,0	6,3	23,7	19,5	14,5
630 - Turystyka	100,0	69,0	0,0	18,8	6,6	5,6
852 - Pomoc społeczna	100,0	15,7	13,6	32,6	37,4	0,7

Wpływ na taką sytuację miało niewątpliwie przejęcie do budżetów gmin zadań realizowanych przez zlikwidowane w 2010 r., bądź też przekształcone w jednostki budżetowe, gminne zakłady budżetowe. Miasta na prawach powiatu były najpoważniejszym inwestorem w dziedzinie kultury fizycznej i sportu oraz – razem z powiatami – pomocy społecznej. Województwa samorządowe, które przeciętnie realizowały 13,2% wartości inwestycji samorządowych, miały bardzo wysoki udział w rozbudowie infrastruktury dla ochrony zdrowia – 42,0%.

2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

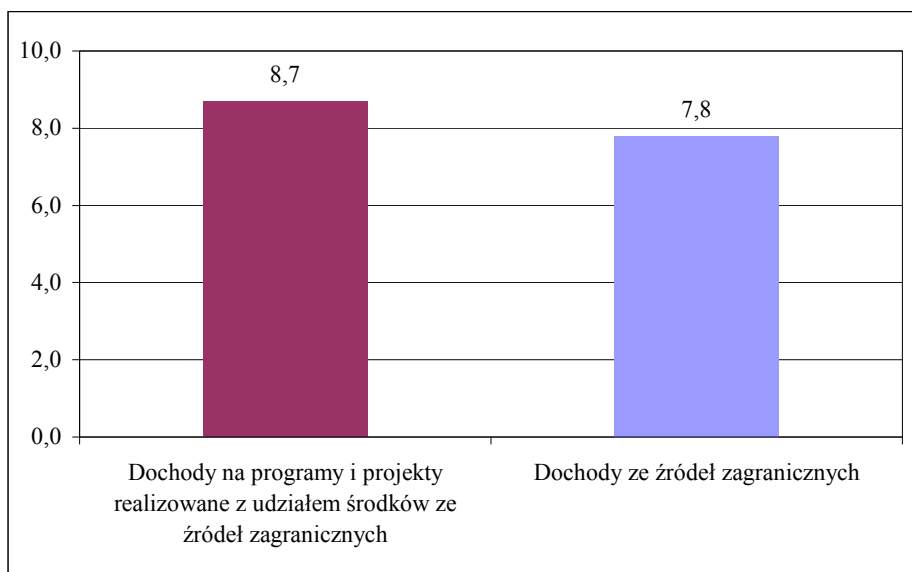
Dochody ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Jednostki samorządu terytorialnego, w celu wspierania inwestycji bądź realizacji innych, nieinwestycyjnych projektów publicznych, korzystają z dodatkowego źródła finansowania, którymi są środki ze źródeł zagranicznych. Są to m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz

niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż wcześniej wymienione.

Wykonanie dochodów jst ze środków przeznaczonych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych²⁵ w skali kraju wyniosło w 2010 r. 14 226 256 tys. zł (8,7% dochodów ogółem) i było niższe niż w 2009 r. o 870 728 tys. zł, tj. o 5,8%. Wykonanie dochodów ze środków ze źródeł zagranicznych²⁶ wyniosło 12 718 314 tys. zł (7,8% dochodów ogółem) i było niższe niż w 2009 r. o 1 099 975 tys. zł, tj. o 8,0%.

Udział dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochodów ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem jst w 2010 r. (w %)

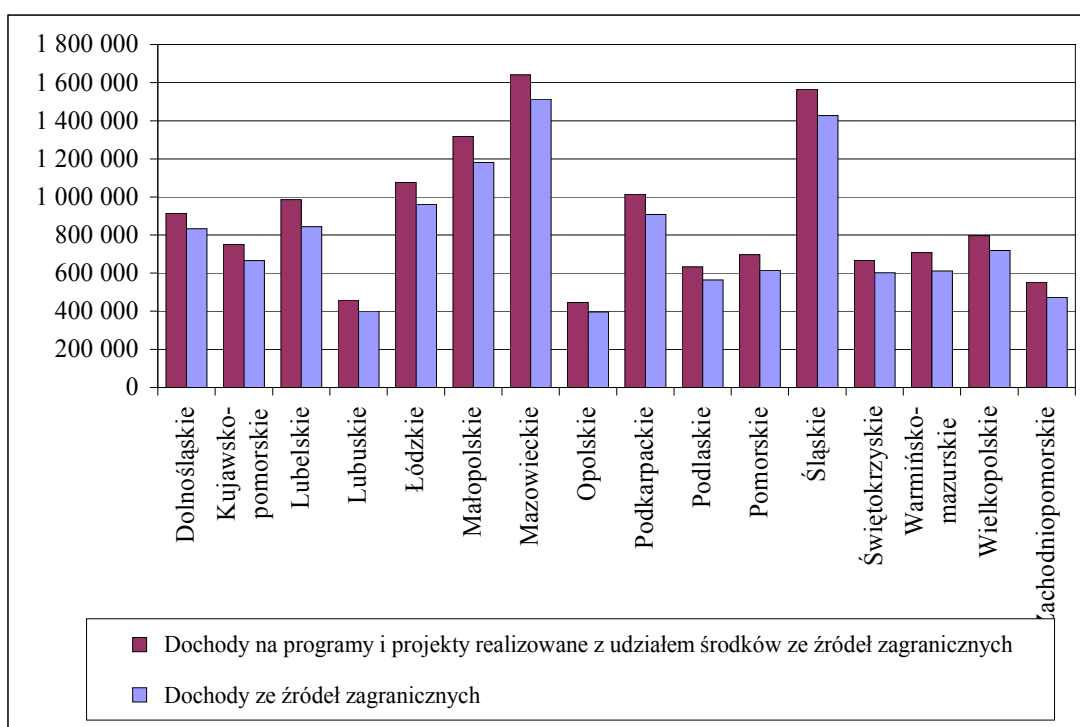


Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w roku 2010 wykonano w województwie mazowieckim – 1 640 866 tys. zł (w tym wykonanie dochodów ze źródeł zagranicznych 1 513 043 tys. zł). Najniższe wykonanie odnotowano w województwie opolskim 446 527 tys. zł (w tym ze źródeł zagranicznych 396 483 tys. zł). Udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był najwyższy w województwie podlaskim i wyniósł 12,8% (również w tym województwie udział dochodów ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem był najwyższy – 11,4%). Najniższy udział wyżej wymienionych relacji środków do dochodów odnotowano w województwie wielkopolskim (odpowiednio 5,9% i 5,3%).

²⁵ W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (końcówki paragrafów 2, 4, 6 i 9 oznaczają dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

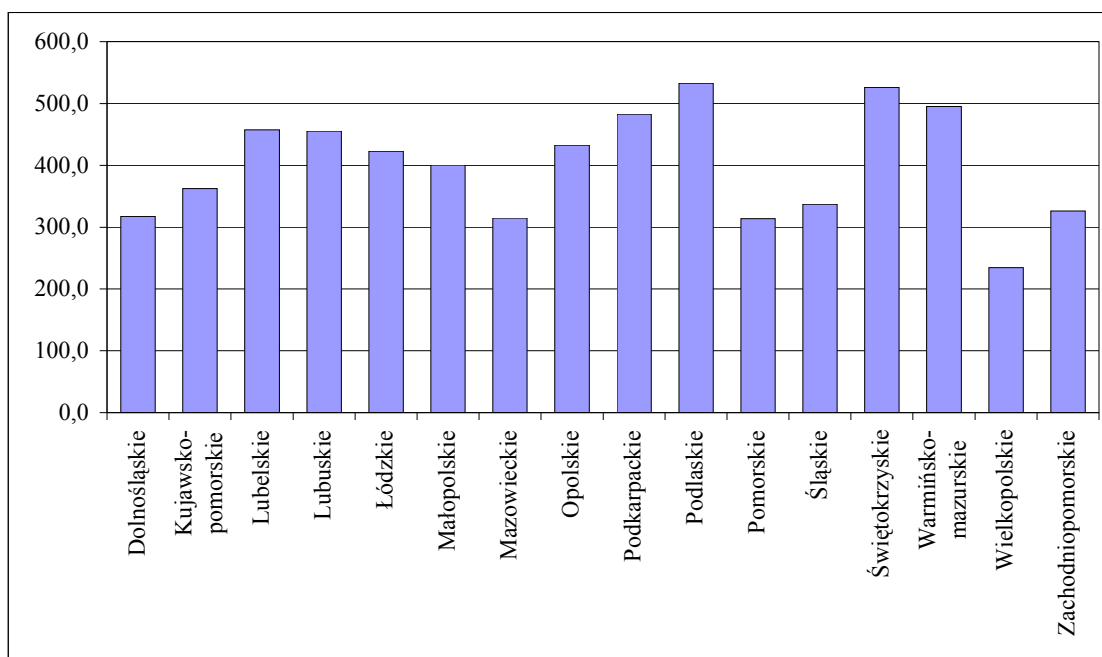
²⁶ W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów z tytułu środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w 2010 r. w układzie województw (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych *per capita* zrealizowano w województwie podlaskim (533 zł), a najmniej w wielkopolskim (234 zł).

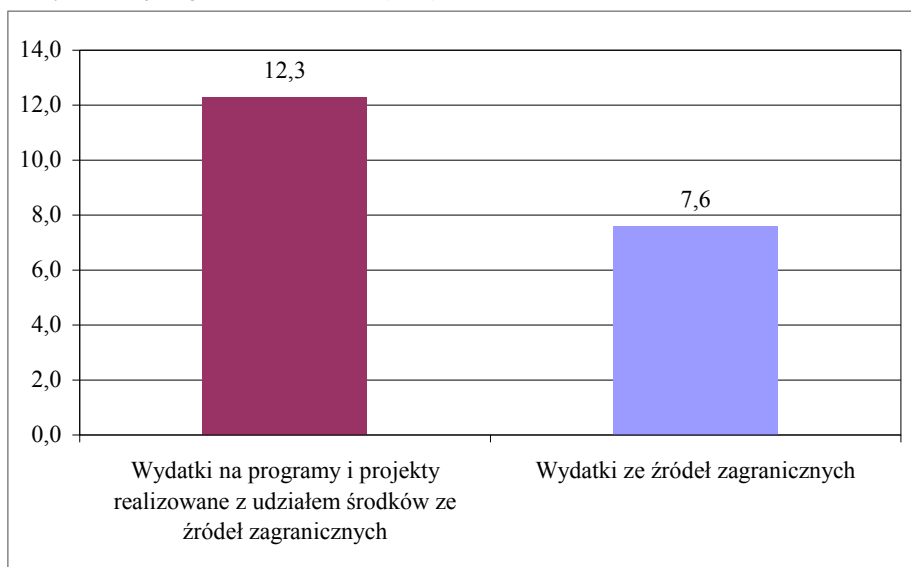
Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych na jednego mieszkańca w 2010 r. w układzie województw (w zł)



Wydatki ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych²⁷ w 2010 r. wyniosło 21 895 308 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych²⁸ 13 527 948 tys. zł), co stanowiło, odpowiednio 12,3% i 7,6% udziału tych środków w wydatkach budżetowych ogółem. Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych, w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 3 047 514 tys. zł, tj. o 16,2% (przy czym wykonanie wydatków ze środków zagranicznych obniżyło się – o 432 655 tys. zł, tj. o 3,1%).

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach jst ogółem w roku 2010 (w %)



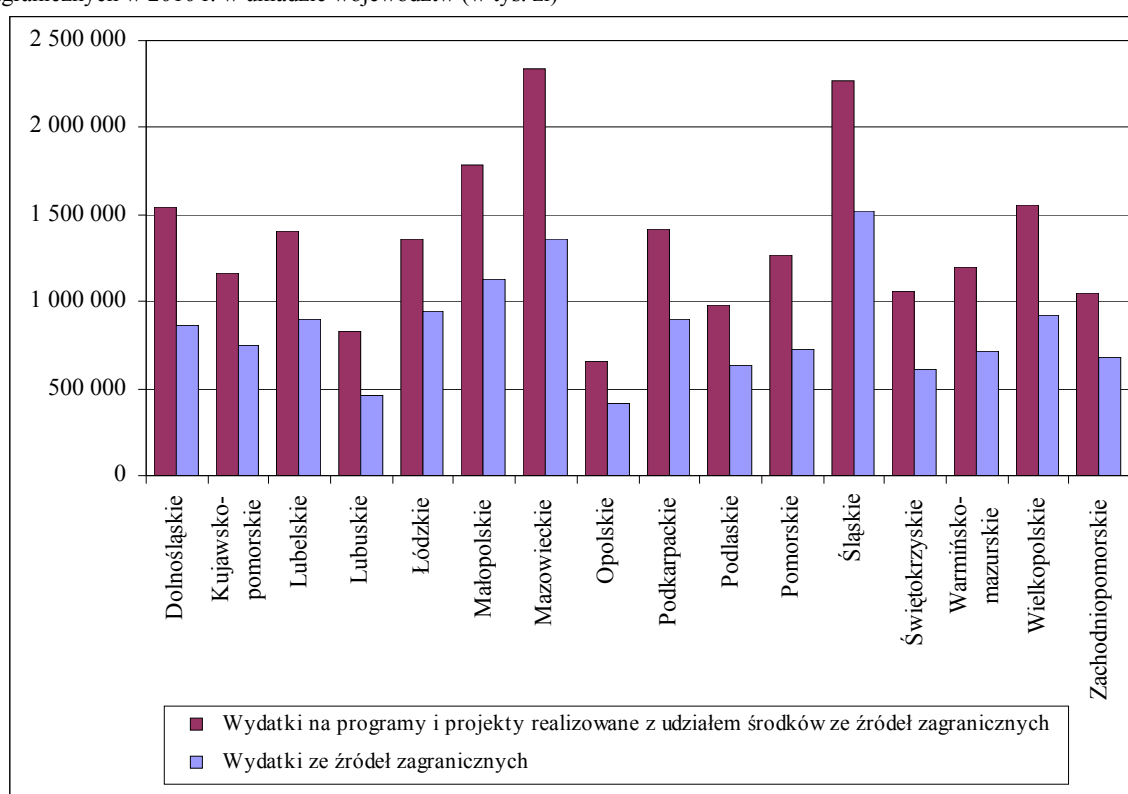
Najwyższe kwoty wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych zrealizowały jst województw mazowieckiego – 2 336 478 tys. zł oraz śląskiego – 2 265 984 tys. zł, przy czym wydatki ze środków zagranicznych w najwyższej kwocie zostały zrealizowane w województwie śląskim – 1 524 362 tys. zł, a najniższe w jst województwa opolskiego, odpowiednio 653 043 tys. zł i 414 711 tys. zł.

Wysokość wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz wydatków ze środków zagranicznych w roku 2010 w układzie województw przedstawia poniższy wykres.

²⁷ W sprawozdaniu KR RIO, kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (końcówki paragrafów 2, 4, 6 i 9 oznaczają dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

²⁸ W sprawozdaniu KR RIO, kwota wydatków z tytułu środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych, zarówno bezzwrotne jak i zwrotne.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki ze źródeł zagranicznych w 2010 r. w układzie województw (w tys. zł)



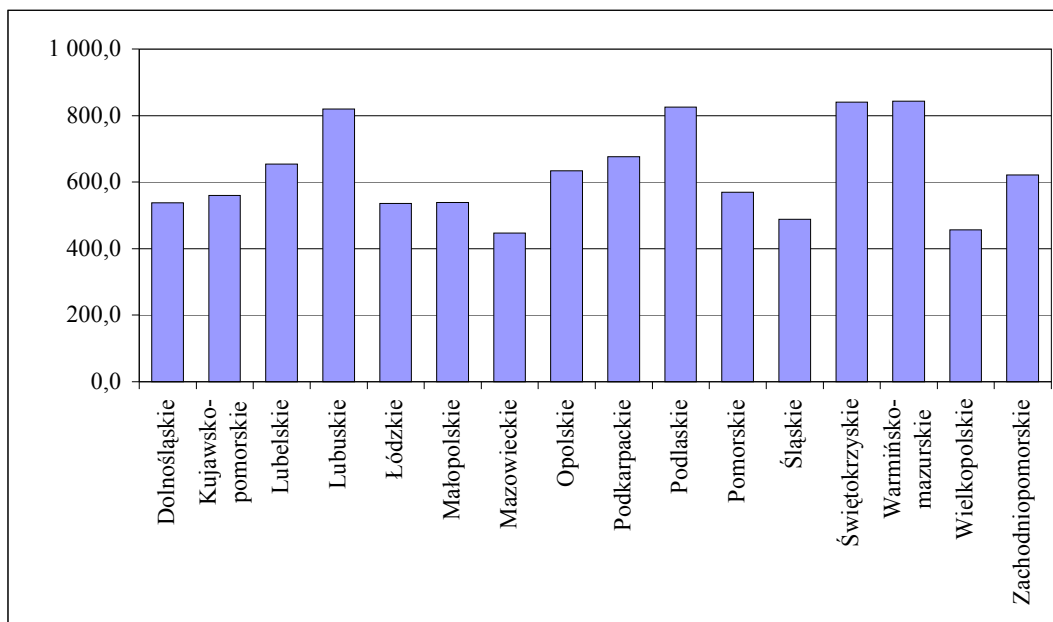
Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem zrealizowano w jst województwa podlaskiego – 18,1%. Również w jst tego województwa odnotowano najwyższy udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem – 11,7%. Natomiast najniższe udziały uzyskały jst województwa mazowieckiego, odpowiednio 8,1% i 4,7%.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2010 r.

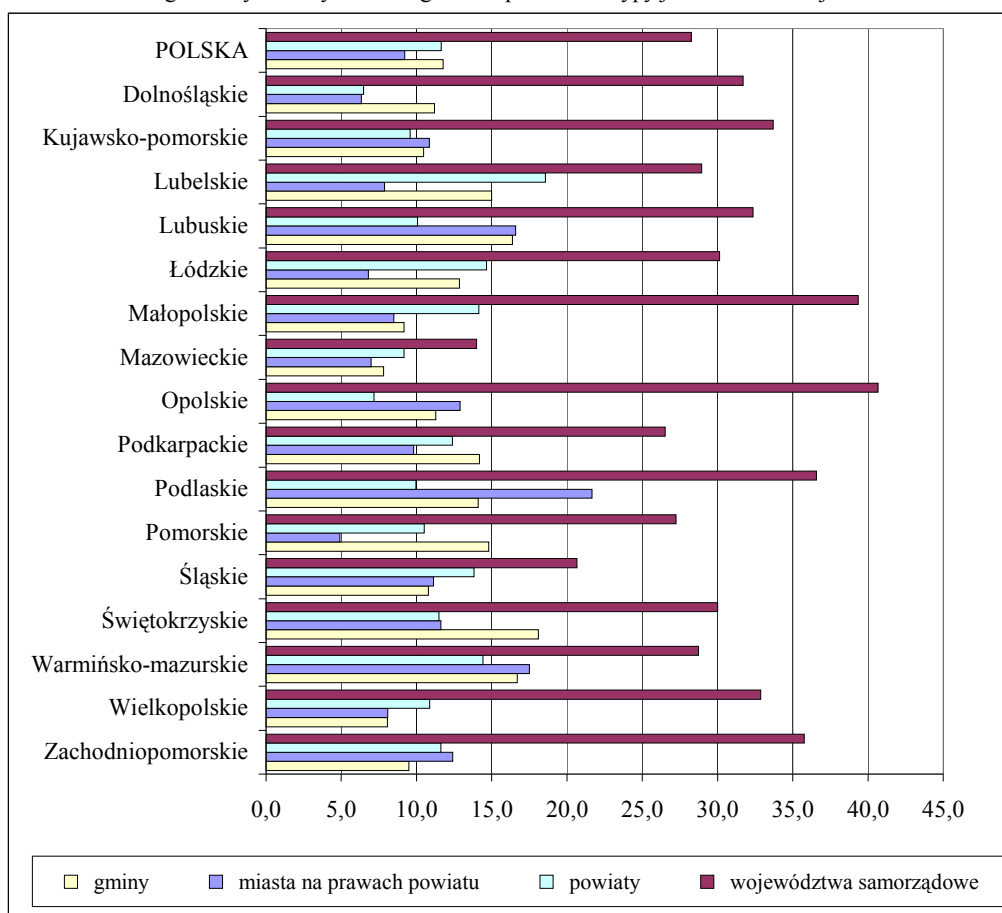
Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Udział wydatków na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem (w %)	Udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem (w %)
Polska, z tego:	177 766 154	12,3	7,6
Dolnośląskie	14 027 113	11,0	6,2
Kujawsko-pomorskie	9 177 432	12,6	8,1
Lubelskie	9 338 507	15,1	9,7
Lubuskie	4 833 679	17,1	9,7
Łódzkie	10 728 017	12,7	8,8
Małopolskie	14 678 736	12,1	7,7
Mazowieckie	28 959 461	8,1	4,7
Opolskie	4 537 030	14,4	9,1
Podkarpackie	9 865 857	14,4	9,1
Podlaskie	5 422 262	18,1	11,7
Pomorskie	11 014 460	11,6	6,6
Śląskie	18 947 046	12,0	8,0
Świętokrzyskie	6 264 123	17,0	9,8
Warmińsko-mazurskie	6 923 222	17,4	10,2
Wielkopolskie	15 064 022	10,3	6,1
Zachodniopomorskie	7 985 188	13,2	8,4

Najwyższe wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych *per capita* zrealizowano w jst województwa warmińsko-mazurskiego (843 zł), a najniższe w jst mazowieckiego (447 zł).

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2010 r. w układzie województw (w zł)



Udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w 2010 r. (w %)



Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (**tabela 2.9.**) odnotowano w 2010 r. w województwach samorządowych (średnia wydatków na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych wyniosła 28,3% wydatków ogółem, średnia wydatków ze źródeł zagranicznych 17,0% wydatków ogółem). Na drugim miejscu uplasowały się gminy (odpowiednio 11,8% i 7,2% wydatków), na trzecim powiaty (11,6% oraz 8,1% wydatków). Wynik powyżej średniej dla gmin w kraju uzyskały gminy województw świętokrzyskiego (18,1%), warmińsko-mazurskiego (16,7%), lubuskiego (16,4%), lubelskiego (15,0%), pomorskiego (14,8%), podkarpackiego (14,2%), podlaskiego (14,1%) i łódzkiego (12,8%).

Wydatki na projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach. Kierunek wydatkowania tych środków przedstawia poniższe zestawienie.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych i wydatki środków ze źródeł zagranicznych oraz struktura obu tych grup wydatków w działach klasyfikacji budżetowej w 2010 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wydatki ze źródeł zagranicznych (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki budżetowe, w tym:	21 895 308	100,0	13 527 948	100,0
600 - Transport i łączność	7 508 628	34,3	4 838 043	35,8
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 987 999	13,6	1 803 187	13,3
010 - Rolnictwo i łowiectwo	2 330 924	10,6	1 416 691	10,5
801 - Oświata i wychowanie	1 568 265	7,2	1 092 495	8,1
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 477 863	6,7	726 396	5,4
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 246 913	5,7	925 740	6,8
926 - Kultura fizyczna i sport	1 074 304	4,9	530 025	3,9
750 - Administracja publiczna	746 137	3,4	610 872	4,5
150 - Przetwórstwo przemysłowe	667 500	3,0	153 572	1,1
630 - Turystyka	537 283	2,5	286 760	2,1
Pozostałe	1 749 491	8,1	1 144 168	8,5

Najwyższa kwota środków przeznaczonych na realizację programów i projektów z udziałem środków ze źródeł zagranicznych została poniesiona w dziale 600 – Transport i łączność i wyniosła w 2010 r. – 7 508 628 tys. zł, co stanowiło 34,3% wykonanych wydatków. W dalszej kolejności zrealizowano wydatki w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 2 987 999 tys. zł (13,6% wykonanych wydatków) oraz w dziale 010 – Rolnictwo i leśnictwo – 2 330 924 tys. zł (10,6%). Proporcje te zostały również zachowane w części dotyczącej udziału wydatków środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem.

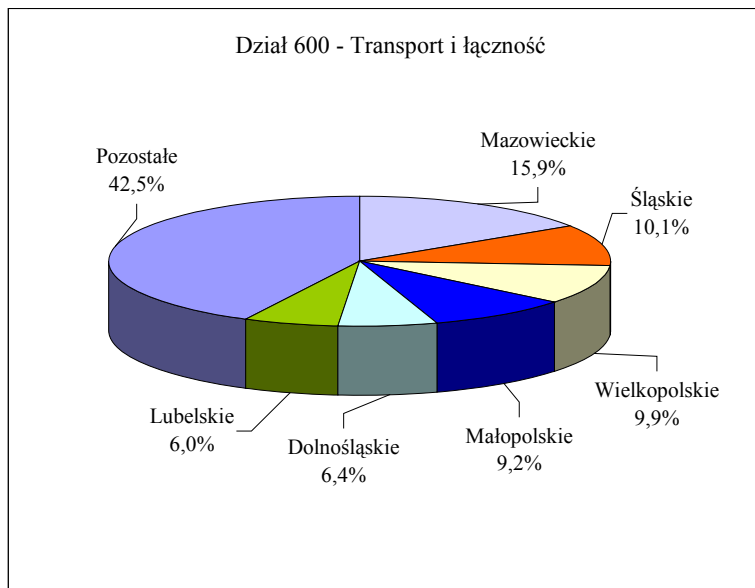
W dziale 600 – Transport i łączność najwięcej wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wydatkowano w jst województwa mazowieckiego²⁹ – 15,9% oraz w jst województwa śląskiego – 10,1%³⁰, w dalszej kolejności

²⁹ Przykładem inwestycji z tego zakresu jest, realizowany przez Miasto Ciechanów, projekt o wartości 187 050 000 zł pod nazwą: „Poprawa regionalnego systemu transportowego przez budowę w Ciechanowie pętli łączącej drogi krajowe nr 50 i 60, drogi wojewódzkie 617 i 615 oraz 7 dróg powiatowych”. Projekt realizowany jest w ramach RPO Województwa Mazowieckiego.

³⁰ Do największych projektów z zakresu transportu należy realizowana przez miasto Żory inwestycja dotycząca usprawnienia ruchu tranzytowego w Subregionie Zachodnim – budowa obwodnic w Rybniku i Żorach z modernizacją drogi wojewódzkiej 935 – dofinansowanie w ramach RPO Województwa Śląskiego na lata 2007 - 2013.

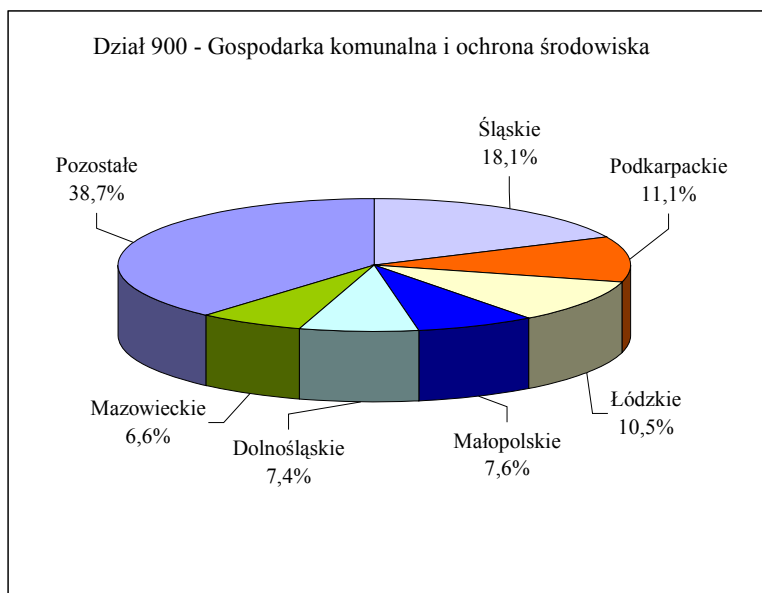
w jst województw wielkopolskiego (9,9%) oraz małopolskiego (9,2%).

Wydatki poniesione w 2010 r. na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 600 – Transport i łączność



W dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska najwięcej środków na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w roku 2010 wydatkowały jst województwa śląskiego³¹ (18,1% wydatków ogółem), województwa podkarpackiego (11,1%) oraz łódzkiego³² (10,5%).

Wydatki poniesione w 2010 r. na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

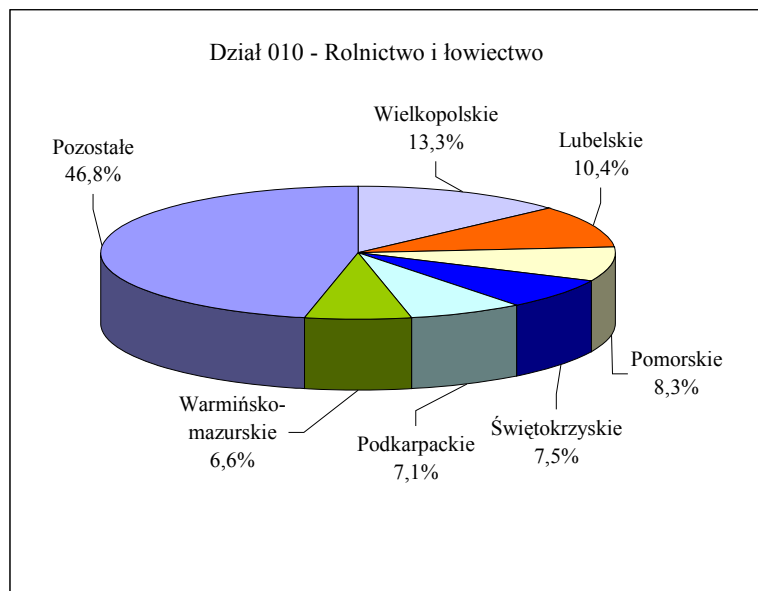


³¹ Przykładem inwestycji z zakresu ochrony środowiska realizowanego w województwie śląskim jest projekt: „Poprawa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Zabrze”, współfinansowany z Funduszu Spójności.

³² Miasto Łódź realizuje projekt pn.: „Wodociągi i oczyszczalnia ścieków w Łodzi” o wartości 830 049 786 zł.

W dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo – liderem były jst województwa wielkopolskiego³³, w których zrealizowano wydatki na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w wysokości 13,3%, w dalszej kolejności jst województwa lubelskiego – 10,4% i pomorskiego 8,3% .

Wydatki poniesione w 2010 r. jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo



2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

W 2010 r. wszystkie typy jst zarówno planowały, jak i zrealizowały deficyt budżetowy, który ostatecznie stanowił 9,2% w relacji do dochodów i wyniósł 14 969 569 tys. zł. Wyjątkiem na tle kraju był jedynie samorząd województwa podlaskiego, który pomimo zakładanego deficytu zakończył rok nadwyżką. Podobnie jak w roku ubiegłym dominowały jednostki, które zamknęły swój budżet niedoborem – 2 490, nadwyżkę wygospodarowało tylko 319 jst, co stanowiło zaledwie 11,4% wszystkich jst. Kwota nadwyżek wyniosła 723 552 tys. zł, a kwota deficytów jednostek, które zrealizowały wydatki wyższe od dochodów – 15 693 120 tys. zł.

W 2010 r. odnotowano o 350 jednostek deficytowych więcej niż w roku ubiegłym, jednostek nadwyżkowych – o 349 mniej. Przeciętna kwota deficytu w przeliczeniu na jednostki „deficytowe” sięgała 6 302,5 tys. zł, kwota nadwyżki wygospodarowanej przez jst „nadwyżkowe” była dużo niższa i wyniosła 2 268,2 tys. zł.

Kolejny rok z rzędu – z uwagi na planowany deficyt budżetowy – kwota planowanych przez jst przychodów była wyższa od kwoty rozchodów. Zarówno kwota zewnętrznych źródeł finansowania, jak i ich spłat zrealizowana została ponad plan i wyniosła, odpowiednio 100,1% planu (33 701 675 tys. zł) i 116,9% planu (9 149 775 tys. zł).

³³ Przykładem inwestycji z zakresu rolnictwa i łowiectwa jest inwestycja realizowana przez Województwo Wielkopolskie w ramach PROW 2007 - 2013, pod nazwą „Rzeka Orla – regulacja i obwałowanie (...) wraz z jazami (...) wraz z dopływem III Most (...) gminy Jutrosin i Pakosław, powiat rawicki”.

Wyniki budżetów jst w 2010 r. i ich relacja do dochodów

Wyszczególnienie	Nadwyżka			Deficyt		
	Liczba jst	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Liczba jst	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
Polska, z tego:	319	723 552	3,8	2 490	15 693 120	10,9
- gminy	261	465 572	4,8	2 153	7 895 671	12,6
- m. st. Warszawa	-	-	-	1	1 653 761	15,8
- miasta na prawach powiatu	6	114 689	2,1	58	3 529 492	9,3
- powiaty	51	112 711	3,2	263	1 442 607	7,6
- województwa samorządowe	1	30 580	6,9	15	1 171 589	8,6

W strukturze przychodów od lat dominującą pozycję zajmują kredyty i pożyczki, które w 2010 r. stanowiły połowę wszystkich środków pozyskanych przez jst z zewnątrz. Były one najpoważniejszym źródłem przychodów dla wszystkich typów jst poza m. st. Warszawą, dla której ponad 50% przychodów stanowiły wolne środki pochodzące z niewykorzystanych, a wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. W pozostałych typach jst wolne środki stanowiły około 20% - 25% ich przychodów, a ich wykorzystanie na pokrycie deficytu nie przekroczyło 10%. Obniżyły się przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (o 5 punktów procentowych), sytuacja ta wystąpiła we wszystkich typach jst, w największym stopniu spadek odnotowały gminy (o 7,3) i województwa (o 7,2).

Struktura przychodów jst w 2010 r. wg tytułów dłużnych

Wyszczególnienie	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Razem przychody, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Kredyty i pożyczki, w tym:	51,4	55,8	15,6	53,8	59,1	51,4
- na realizację programów przy udziale środków zagranicznych	7,8	10,8	-	7,8	6,1	0,9
- Spłata pożyczek udzielonych	0,3	0,2	-	0,4	0,6	1,2
- Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	8,0	9,5	-	5,2	4,3	21,0
- środki na pokrycie deficytu	2,7	2,6	-	1,5	1,1	12,3
- Papiery wartościowe i obligacje jst, w tym:	13,7	10,5	30,3	17,0	11,5	5,3
- na realizację progr. przy udziale środków zagranicznych	1,0	1,2	-	1,5	0,8	0,4
- Prywatyzacja majątku	0,6	0,2	-	1,9	0,0	0,0
- Inne źródła, w tym:	26,0	23,8	54,1	21,7	24,5	21,1
- środki na pokrycie deficytu	5,4	5,1	5,7	4,4	7,0	7,6

Struktura rozchodów jst ogółem, w porównaniu do roku ubiegłego, nie uległa znaczącej zmianie. Wciąż dominującym źródłem rozchodów była spłata kredytów i pożyczek, która w gminach i województwach wyniosła około 60%, w miastach na prawach powiatu i powiatach – około 80% a w m. st. Warszawie – które odnotowało w tym zakresie najwyższy wzrost (o 68,2 punktu procentowego) – nawet blisko 97%. W województwach samorządowych znacząco obniżyły się rozchody z tytułu udzielonych pożyczek (o 23,8 punktów procentowych), wzrosły natomiast – z tytułu wykupu papierów wartościowych i obligacji (o 6,5 punktu procentowego). W kategorii inne cele, w których jst ujmowały rozchody związane z lokatami bankowymi, dominowały gminy, które rozdysponowały w ten sposób jedną trzecią swoich rozchodów, lokat natomiast nie posiadało m. st. Warszawa, które rok wcześniej na tę kategorię przeznaczyło 70,6% swoich rozchodów.

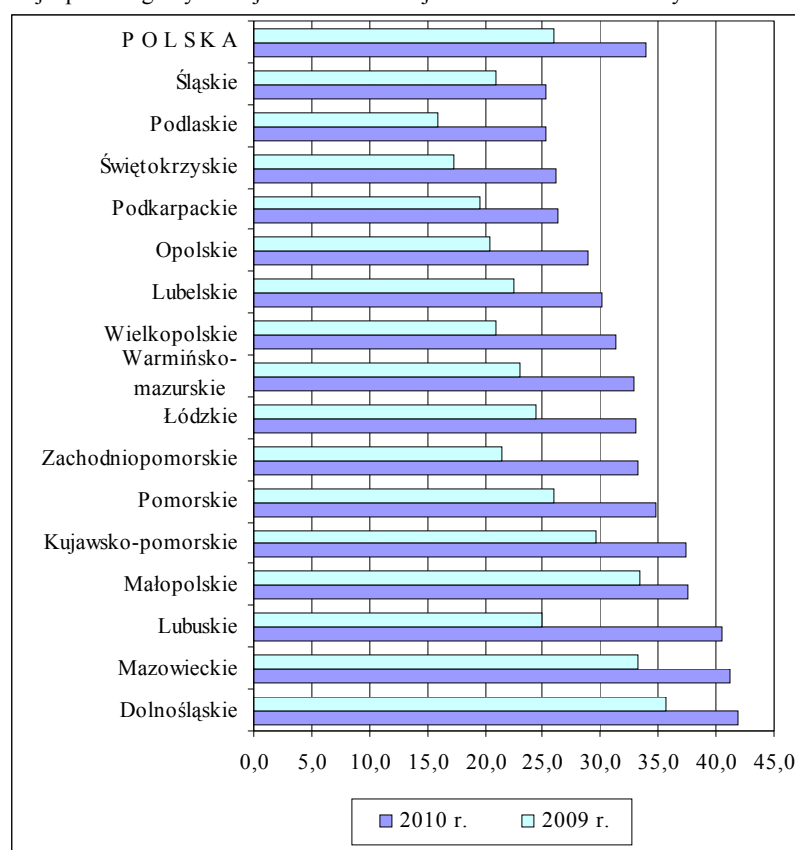
Struktura rozchodów jst w 2010 r. wg tytułów dłużnych

Wyszczególnienie	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Razem rozchody, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Kredyty i pożyczki, w tym:	69,8	61,9	96,8	79,9	80,8	60,4
- na realizację programów przy udziale środków zagranicznych	6,9	8,2	-	4,3	7,2	10,8
- Pożyczki udzielone	2,6	1,1	-	1,2	2,8	29,7
- Wykup papierów wartościowych i obligacji jst, w tym:	8,5	5,1	3,2	14,3	10,2	9,9
- na realizację progr. przy udziale środków zagranicznych	0,2	0,4	-	-	-	-
- Inne cele	19,1	31,9	-	4,6	6,2	-

Zobowiązania i należności

Do zobowiązań wliczanych do państwowego długu publicznego wlicza się kwoty zobowiązań z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek, niewykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez jst oraz przyjętych i wykorzystanych w budżecie tych jednostek depozytów. Uwzględnia się również zobowiązania publiczne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co przesądza o ich wymagalnym charakterze.

Zobowiązania jst poszczególnych województw w relacji do dochodów budżetowych w 2009 i 2010 r. (w %)



Prawną granicą dla wielkości długu publicznego jst jest wyznaczony w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych limit zadłużenia, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie może przekroczyć 60% w relacji do

dochodów³⁴. Ograniczenie to nie obejmuje wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych. Limit zadłużenia wynikający z zapisów suofp będzie miał zastosowanie do końca 2013 r., po tym terminie wejdzie w życie art. 243 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nakładający na jst obowiązek wyliczania indywidualnego limitu zadłużenia. Trzyletni okres karencji daje jst możliwość dostosowania swoich budżetów do nowej metodologii wyliczania zadłużenia.

Przeciętne zadłużenie jst w 2010 r. było wyższe od zeszłorocznego o 7,8 punktu procentowego i wyniosło 33,8%. Relacja zobowiązań do dochodów zwiększyła się we wszystkich typach jst, od 4,7 punktu procentowego w powiatach i 5,2 w miastach na prawach powiatu, poprzez 7,8 w gminach do 10,9 w m. st. Warszawie i 14,8 w województwach samorządowych. Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (41,8%) i wyodrębnione spośród nich m. st. Warszawa (50,7%), w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty (24,2%).

Rok 2010 był kolejnym rokiem z rzędu, w którym zmniejszeniu uległa liczba jednostek o zadłużeniu nieprzekraczającym 20% w relacji do dochodów (spadek o 22,0 punkty procentowe do poziomu 32,3%). Jednocześnie ponad dwukrotnie zwiększył się odsetek jst, w których wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 10,2% w 2009 r. do 25,3%) i prawie trzykrotnie tych, w których zadłużenie mieściło się w przedziale 50% - 60% (z 2,5% do 7,3%). Zwiększające się zadłużenie przełożyło się również na wzrost liczby jednostek, które przekroczyły granicę 60% – z 17 w 2009 r. do 70 w 2010 r. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawowy limit przekroczyło 17 gmin.

Jednostki samorządu terytorialnego wg poziomu relacji zadłużenia do dochodów ogółem wykonanych przez jst w 2010 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60% i powyżej
Liczba jst ogółem	399	509	625	566	436	204	70
% jst ogółem	14,2	18,1	22,2	20,1	15,5	7,3	2,5
liczba gmin	343	427	524	482	386	184	68
% gmin	14,2	17,7	21,7	20,0	16,0	7,6	2,8
m. st. Warszawa	-	-	-	-	-	1	-
liczba miast na prawach powiatu	3	3	13	20	16	7	2
% miast na prawach powiatu	4,7	4,7	20,3	31,3	25,0	10,9	3,1
liczba powiatów	50	78	85	57	33	11	-
%powiatów	15,9	24,8	27,1	18,2	10,5	3,5	x
liczba województw	3	1	3	7	1	1	-
% województw	18,8	6,3	18,8	43,8	6,3	6,3	x

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst wyniosły w 2010 r. 55 093 872 tys. zł i w 82,6% miały charakter krajowy. Struktura zobowiązań jst według wierzycieli nie uległa większym zmianom, podobnie jak w latach poprzednich główną grupą wierzycieli były banki (73,1% zadłużenia jst). Zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 8,3% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst, proporcje te pozostają niezmiennie od 2005 r.

³⁴ Relacja w I, II i III kwartale odnosi się do dochodów planowanych, w IV kwartale do wykonanych.

W największym stopniu dług publiczny generowały gminy, ich udział w zobowiązaniach ogółem wyniósł w 2010 r. 39,8% i był wyższy od udziału miast na prawach powiatu o 6,9 punktu procentowego (w 2009 r. udział zarówno gmin, jak i miast na prawach powiatu kształtował się na poziomie około 36%). Udział pozostałych typów jst nie przekroczył 10% zobowiązań ogółem.

Struktura zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego według typów jst i tytułów dłużnych w 2010 r. (w %)

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem			w tym					
				Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki ¹⁾		Przejęte depozyty	Zobowiązania wymagalne	
	kwota (tys. zł)	udział typów jst	ogółem		ogółem	długo-terminowe		ogółem	w tym z tytułu dostaw towarów i usług
Polska, z tego:	55 093 872	100,0	100,0	8,0	91,5	90,5	-	0,5	0,4
- gminy	21 929 612	39,8	100,0	2,4	96,9	95,0	-	0,7	0,5
- m. st. Warszawa	5 291 391	9,6	100,0	45,2	54,8	54,8	-	0,0	0,0
- miasta na prawach powiatu	18 146 131	32,9	100,0	5,2	94,2	93,8	-	0,6	0,4
- powiaty	5 435 587	9,9	100,0	4,0	95,6	95,2	0,0	0,4	0,0
- województwa samorządowe	4 291 150	7,8	100,0	7,7	92,1	92,1	-	0,2	0,1

¹⁾ Dane wykazane w tej kolumnie (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości budżetowej) obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

Struktura poszczególnych typów jst w zobowiązaniach ogółem uległa – w stosunku do roku ubiegłego – lekkim wahaniom. Obniżył się o 4,8 punktu procentowego udział wyemitowanych przez jst papierów wartościowych na korzyść zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. We wszystkich typach jst, poza m. st. Warszawą, kredyty i pożyczki stanowiły ponad 90% posiadanych przez nie zobowiązań. W m. st. Warszawie udział ten wyniósł 54,8%, obok 45,2% długu z tytułu emisji papierów wartościowych. Wciąż niewysokie zobowiązania wymagalne pozostały na poziomie roku poprzedniego, co świadczyło o dobrej kondycji finansowej jst. Najbardziej obciążone niespłaconymi w terminie zobowiązaniami były budżety gmin (spadek w stosunku do 2009 r. – o 0,2 punktu procentowego do poziomu 0,7%) i miast na prawach powiatu (wzrost o 0,3 do poziomu 0,6%).

Kwota zobowiązań jst wliczonych do długu publicznego była prawie dwukrotnie wyższa (o 24 814 394 tys. zł) od należności tych jednostek (30 279 477 tys. zł). Należności w 34,6% miały charakter wymagalny. Głównymi dłużnikami jst były – podobnie jak w roku ubiegłym – banki (49,1%), gospodarstwa domowe (26,5%) oraz przedsiębiorstwa niefinansowe (16,6%).

W 2010 r. samorzady udzieliły poręczeń zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty na kwotę 1 304 891 tys. zł, która stanowiła 151,2% kwoty w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrosła również wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń (5 438 284 tys. zł), obniżyła się natomiast wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu (spadek o 23 468 tys. zł do poziomu 4 303 tys. zł), czyli wartość zobowiązań, które zostały poręczone przez jst i nie zostały w terminie spłacone przez dłużników. Należności jst z tytułu udzielonych poręczeń, czyli kwoty zapłacone przez

jst za dłużników (beneficjentów poręczenia) i jeszcze od nich niewyegzekwowane wyniosły na koniec roku 54 759 tys. zł i obniżyły się w stosunku do 2009 r. o 1 172 tys. zł. Wielkości odzyskane od beneficjentów poręczeń w 2010 r. stanowiły zaledwie 0,5% kwot spłaconych przez jst. Najwięcej poręczeń udzieliły województwa (55,0% ogólnej kwoty tych zobowiązań), w roku poprzednim dominowały miasta na prawach powiatu (38,6%) i gminy (31,8%).

2.7. Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła m.in. dwie ważne regulacje wpływające w istotny sposób na konstruowanie budżetów jst oraz na limity określające możliwości zaciągania zobowiązań.

Zgodnie z art. 242 nowej ustawy od 2011 r. jst nie będą mogły uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 *nuofp*, tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jst wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Odmienne niż w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w której zdefiniowano, identyczne dla każdej z jst, dwa progi – 15% limit wyznaczony przez relację planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 *suofp*) oraz 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 *suofp*), nowa ustawa o finansach publicznych w art. 243 wyznacza, od 2014 r. jeden próg zadłużenia liczony indywidualnie dla każdej z jst w oparciu o dane charakteryzujące jej sytuację finansową, nie jak dotąd w danym roku budżetowym, ale w trzech poprzednich latach.

Powyższe regulacje, wynikające z art. 242 i 243 *nuofp*, wprowadzające ograniczenia przy planowaniu i wykonywaniu budżetów jst nie miały zastosowania do budżetów na 2010 r. Jednak obliczenie indywidualnych wskaźników zadłużenia, o których mowa w art. 243 *nuofp* oraz ustalenie wyniku operacyjnego, będącego różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi pozwoli na oszacowanie skali problemów, które mogą pojawić się w przypadku opóźnień procesu dostosowywania metod planowania budżetowego do nowych regulacji, w szczególności opóźnień przy optymalizacji wydatków bieżących lub zbyt optymistycznym planowaniu dochodów majątkowych.

Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi

Zarówno ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jak i obecnie obowiązująca, w identyczny sposób definiują pojęcia dochodów i wydatków bieżących. Przez dochody bieżące budżetu jst rozumieć należy dochody niebędące dochodami majątkowymi, zaś wydatki bieżące to wydatki niebędące wydatkami majątkowymi.

W 2010 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jst przekroczyły *per saldo* poniesione wydatki bieżące o 9 274 385 tys. zł, z czego 2 336 jst (83,2%) osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę

9 865 352 tys. zł, 473 jst (16,8% ogółu) zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 590 967 tys. zł.

Deficyt operacyjny w 2010 r. wystąpił w 400 gminach (16,6% ogółu tego typu jst), 13 miastach na prawach powiatu (20,3% ogółu) oraz w 60 powiatach (19,1% ogółu). W gminach deficyt operacyjny w relacji do wydatków bieżących wyniósł 3,3%, co oznaczało, że tyle z nich nie znalazło pokrycia w dochodach bieżących. W powiatach relacja deficytu do wydatków bieżących kształtowała się na poziomie 2,9%, w miastach na prawach powiatu wyniosła 2,3%.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2009 i 2010 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny				Nadwyżka operacyjna			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
2009								
Polska, z tego:	223	9 780 798	10 103 177	-322 379	2 585	126 881 001	114 595 952	12 285 049
- gminy	168	4 920 993	5 077 608	-156 614	2 245	55 095 539	48 746 882	6 348 657
- m. st. Warszawa	-	-	-	-	1	9 648 983	9 246 569	402 414
- miasta na prawach powiatu	9	2 413 983	2 500 268	-86 285	55	34 206 227	31 540 600	2 665 627
- powiaty	46	2 445 822	2 525 301	-79 480	268	15 517 021	14 554 516	962 506
- woj. samorządowe	-	-	-	-	16	12 413 232	10 507 386	1 905 846
2010								
Polska, z tego:	473	19 148 166	19 739 133	-590 967	2 336	123 643 346	113 777 994	9 865 352
- gminy	400	10 864 763	11 236 841	-372 078	2 014	53 575 036	48 516 026	5 059 010
- m. st. Warszawa	-	-	-	-	1	9 843 112	9 509 170	333 942
- miasta na prawach powiatu	13	4 294 372	4 396 044	-101 672	51	34 201 425	31 931 062	2 270 363
- powiaty	60	3 989 031	4 106 248	-117 217	254	15 415 966	14 519 313	896 653
- woj. samorządowe	-	-	-	-	16	10 607 808	9 302 423	1 305 384

Analiza planowanych i wykonanych dochodów bieżących oraz wydatków bieżących w 2010 r. przez jst wskazuje, że:

- w 461 jst planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (na poziomie o połowę niższym niż zakładano),
- w 1 759 jst planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (na poziomie o 57,3% większym niż zakładano),
- w 576 jst planowano deficyt lecz osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 2 497 824 tys. zł, z czego w m. st. Warszawie oraz województwie mazowieckim powstało 40,0% tej kwoty),

Podobne tendencje zaobserwowano także w latach 2007 - 2009.

Wynik operacyjny jst planowany i wykonany w latach 2008 - 2010

Wyszczególnienie	2008			2009			2010		
	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie
Ogółem	2 808	9 815 191	17 740 326	2 808	6 523 027	11 962 670	2 809	3 016 062	9 274 385
Deficyt operacyjny planowany i wykonany	86	-238 742	-88 836	217	-627 802	-321 007	461	-1 216 930	-581 981
Planowany deficyt wykonana nadwyżka	346	-394 660	712 378	329	-934 402	1 002 069	576	-1 291 348	1 206 476
Równowaga operacyjna	-	-	-	-	-	-	1	-	2 814
Planowana nadwyżka wykonany deficyt	1	27 491	-1 570	6	2 661	-1 372	12	22 672	-8 986
Nadwyżka operacyjna planowana i wykonana	2 375	10 421 101	17 118 355	2 256	8 082 569	11 282 980	1 759	5 501 668	8 656 062

Tak duża rozbieżność między wielkościami planowanymi a zrealizowanymi prowadzi do wniosku, że w kolejnych latach budżetowych konieczna jest poprawa trafności planowania budżetowego w jst.

W 2010 r. w poszczególnych województwach deficyt operacyjny występował w dość zróżnicowanym stopniu. Najwięcej jst z deficytem operacyjnym wystąpiło w województwie dolnośląskim – 67, zaś najmniej w województwie kujawsko-pomorskim – 18.

Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 nuofp obliczona informacyjnie za lata 2008 – 2010

Do 2013 r. włącznie do budżetów jst będą miały nadal zastosowanie dwa wskaźniki wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 r., ograniczające poziom zadłużenia – identyczne dla wszystkich jst, tj. 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 suofp) oraz 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 suofp).

Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia – zawarte w art. 243 i kolejnych nuofp – będą miały zastosowanie dopiero do uchwał budżetowych podejmowanych na 2014 r.³⁵.

Jednakże już obecnie przy sporządzaniu projektów wieloletnich prognoz finansowych jst zobowiązane były do obliczenia i podania informacyjnie limitów wynikających ze średnich obliczonych według zasad określonych w art. 243 ust. 1 i 2 nuofp dla lat 2011 - 2014.

Na podstawie informacji ze sprawozdań budżetowych za lata 2008 - 2010 obliczono średnie określające limit dla każdej jst, które obowiązywałyby na 2011 r. (gdyby ustawodawca nie zastosował okresu przejściowego dla zapisów art. 243 nuofp). Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia, według szczebli samorządu przedstawia poniższe zestawienie.

Rozkład średniej arytmetycznej poszczególnych szczebli jst z obliczonej dla lat 2008 - 2010 relacji, o których mowa w art. 243 ust. 1 i 2 ufp

Średnia (Db-Wb+Sm/D) za lata 2008-2010		Liczba jst wg szczebli					Struktura jst wg szczebli oraz poziomu średniej z art. 243 ufp (w %)				
		Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woje- wództwa samorzą- dowe	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woje- wództwa samorzą- dowe
Ogółem		2 809	2 414	65	314	16	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Poniżej 0%		74	46	1	27	-	2,6	1,9	1,5	8,6	0,0
0 - 15%	0 - 5%	503	333	8	162	-	17,9	13,8	12,3	51,6	0,0
	5 - 10%	1 006	870	32	101	3	35,8	36,0	49,2	32,2	18,8
	10 - 15%	789	746	12	22	9	28,1	30,9	18,5	7,0	56,3
Suma 0 - 15%		2 298	1 949	52	285	12	81,8	80,7	80,0	90,8	75,0
Powyżej 15%	15 - 20%	309	292	12	2	3	11,0	12,1	18,5	0,6	18,8
	20 - 25%	77	76	-	-	1	2,7	3,1	x	x	6,3
	25 - 30%	29	29	-	-	-	1,0	1,2	x	x	x
	30 - 35%	14	14	-	-	-	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0
	35 - 40%	4	4	-	-	-	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
	Powyżej 40%	4	4	-	-	-	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Suma powyżej 15%		437	419	12	2	4	15,6	17,4	18,5	0,6	25,0

¹⁾ Db - dochody bieżące; Wb - wydatki bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; D – dochody ogółem.

³⁵ Zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Indywidualne limity zadłużenia dla każdej jst, obliczone na 2011 r., wskazują na znaczące obniżenie liczby jst do 437 jst (15,6% ogółu) – dla których regulacja z art. 243 byłaby korzystniejsza z uwagi na możliwość dokonywania wyższych spłat niż obecny ustawowy limit 15% w relacji do dochodów – analogiczny limit obliczony na 2010 r. był korzystniejszy dla 721 jst (25,7% ogółu). Ponadto, spłata kredytów i pożyczek na poziomie niższym niż 10% dotyczyłaby:

- 263 powiatów (83,8%) – w 2009 r. – 258 powiatów (82,2% powiatów),
- 40 miast na prawach powiatu (61,5%) – w 2009 r. – 16 (24,6% miast),
- 1 203 gminy (49,8%) – w 2009 r. – 886 (36,7% gmin),

co skutkuje postrzeganiem przez powyższe jst nowej regulacji jako ograniczenie możliwości rozwoju.

Jednocześnie z powyższej analizy wynika że 74 jst (2,6% ogółu) – 46 gmin, 1 miasto na prawach powiatu oraz 27 powiatów – nie mogłoby w 2011 r. dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są ujemne. Liczba takich jednostek na przestrzeni roku wzrosła z 39, co może wskazywać na pogłębiającą się trudną sytuację finansową jst wynikającą z kryzysu gospodarczego.

Wprowadzone art. 242 nuofp ograniczenie nie jest wystarczającym mechanizmem zapewniającym uzyskanie dodatnich limitów zadłużenia. Dopuszczalne jest bowiem zaplanowanie oraz wykonywanie budżetu z deficytem bieżącym, o ile znajduje on pokrycie w przychodach z wolnych środków lub z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. Natomiast, art. 243 nuofp wskazuje wyłącznie na nadwyżkę operacyjną, powiększoną o dochody ze sprzedaży mienia, bez uwzględnienia dodatkowych środków z przychodów, o których mowa w art. 242 nuofp. Z uwagi na konstrukcję przepisu art. 242, sytuacja ta, mimo okresu przejściowego, może wystąpić także w 2014 r.

Utrzymanie w kolejnych latach niekorzystnych tendencji, a w szczególności utrzymywanie się ujemnego wskaźnika obliczanego informacyjnie, zgodnie z art. 243 nuofp oraz przeznaczanie w 2011 r. na wydatki bieżące wyższych kwot środków niż posiadane dochody bieżące, wynikające np. z braku podjęcia przez organy tych jst działań zmierzających do ograniczenia wydatków bieżących, może stanowić istotny problem przy uchwalaniu budżetów już na 2012 r., uniemożliwiający zachowanie relacji z art. 242 nuofp.

Należy podkreślić, że idea nowego indywidualnego limitu zadłużenia ma bardzo mocne podstawy ekonomiczne i z tego względu jest znacznie lepszym sposobem regulowania poziomu zadłużenia jst niż poprzedni jednakowy 15% limit dla wszystkich jst.

2.8. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Kwota zobowiązań nadzorowanych przez jst jednostek posiadających osobowość prawną w 2010 r. wyniosła 4 371 484,51 tys. zł, tj. o 3,9% mniej niż w roku ubiegłym. Były to głównie (95,7%) zobowiązania nadzorowanych przez jst samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ). Jednostki posiadające osobowość prawną nadzorowane przez jst, winny pokrywać wszystkie wydatki z uzyskanych przez siebie przychodów, jednak w przypadku, gdy nie są w stanie pokryć ujemnego wyniku, ostateczną decyzję o ich likwidacji lub zmianie formy organizacyjnej podejmuje organ stanowiący jst, co wiąże się z koniecznością spłacenia obciążających daną jednostkę zobowiązań.

Restrukturyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej, podjęta w oparciu o ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r.³⁶, poprawiła częściowo sytuację finansową tych jednostek, jednak utrzymujący się nadal wysoki stopień ich zadłużenia w dalszym ciągu stwarza realne zagrożenie dla finansów wielu jst.

Zobowiązania jst oraz jednostek posiadających osobowość prawną nadzorowanych przez jst poszczególnych typów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Zobowiązania jst (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 3:2	Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 6:5	Relacja zobowiązań jst do dochodów jst (w %)		Relacja skumulowanych ¹⁾ zobowiązań do dochodów jst (w %)	
	2009	2010		2009	2010		2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	40 294 344	55 093 872	136,7	4 551 087	4 371 484	96,1	26,0	33,8	29,0	36,5
- gminy	14 611 051	21 929 612	150,1	157 798	197 444	125,1	22,5	30,3	22,8	30,6
- m. st. Warszawa	4 023 653	5 291 391	131,5	177 987	200 214	112,5	39,8	50,7	41,5	52,6
- miasta na prawach powiatu	14 706 166	18 146 131	123,4	339 980	347 888	102,3	36,6	41,8	37,4	42,6
- powiaty	3 907 312	5 435 587	139,1	1 780 292	1 615 551	90,7	19,5	24,2	28,3	31,3
- województwa	3 046 161	4 291 150	140,9	2 095 031	2 010 387	96,0	15,6	30,4	26,3	44,7

¹⁾ Skumulowane zadłużenie jest to łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną

Zobowiązania własne obciążające budżety jst w 2010 r. stanowiły 33,8% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie jednostek (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wzrósł do 36,5%. W 2009 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnymi zobowiązaniami wynosił 26,0%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 29,0%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej jednego procenta w relacji do dochodów gmin i łącznie ze zobowiązaniami gmin podniosłyby wzrost wskaźnika zadłużenia z 30,3% do 30,6% (jednakże nadal w 3 gminach potencjalna konieczność spłaty zobowiązań SP ZOZ łączyłaby się z przekroczeniem ustawowej 60% relacji zobowiązań do dochodów ogółem). Podobnie, niewielkie zagrożenie dla stabilności finansów stanowiły zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 41,8% do 42,6%, a w wyodrębnionym z nich m. st. Warszawa – z 50,7% do 52,6%). Zagadnienie to nabiera większego znaczenia w przypadku powiatów i województw samorządowych. Skumulowanie zadłużenia powiatów (łączna wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosłoby poziom zadłużenia z 24,2% do 31,3%, a w przypadku województw samorządowych z 30,4% do 44,7%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia powiatów w latach 2006 - 2008 obniżał się, w od 2009 r. zaczął rosnąć, natomiast w przypadku województw samorządowych w latach 2005 - 2009 wskaźnik zadłużenia malał, a w 2010 r. gwałtownie wzrósł. W 2010 r. nadal występowały powiaty (16), w których konieczność spłaty zobowiązań jednostek z osobowością prawną przez jst łączyłaby się z przekroczeniem ustawowego 60% limitu zadłużenia powiatów (w 2009 r. – sytuacja dotyczyła 32 powiatów).

³⁶ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.).

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst, ich udział w dochodach jednostek oraz relacje sumy zobowiązań jst i nadzorowanych przez jst SP ZOZ do dochodów jst w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 3:2	w tym:		Dyna- mika (w %) 6:5	Udział zobowiązań (w %)				Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
				zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)			ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną		wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ			
	2009	2010		2009	2010		2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	4 438 687	4 185 331	94,3	1 647 778	1 599 035	97,0	97,5	95,7	37,1	38,2	28,9	36,4
- gminy	144 740	138 910	96,0	65.373	69 687	106,6	91,7	70,4	45,2	50,2	22,7	30,5
- m. st. Warszawa	177 963	200 173	112,5	82.982	111 992	135,0	100,0	100,0	46,6	55,9	41,5	52,6
- miasta na prawach powiatu	332 715	334 774	100,6	127.416	128 187	100,6	97,9	96,2	38,3	38,3	37,4	42,5
- powiaty	1 779 436	1 603 173	90,1	677.664	656 592	96,9	100,0	99,2	38,1	41,0	28,3	31,3
- województwa	2 003 833	1 908 301	95,2	694.342	632 577	91,1	95,6	94,9	34,7	33,1	25,8	44,0

W 2010 r. w wyniku znacznego wzrostu własnych zobowiązań województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ, przy jednoczesnym znacznym spadku dochodów, zobowiązania skumulowane w relacji do dochodów przekroczyłyby próg 60% w trzech województwach mazowieckim, lubuskim i pomorskim (w 2009 r. w żadnym z województw samorządowych nie wystąpiła podobna sytuacja). Zmniejszyła się do 16 ilość powiatów, w których przejęcie zobowiązań SP ZOZ skutkowałoby przekroczeniem ustawowego limitu zadłużenia (w 2009 r. – 32 powiaty). Nadal jednak w 3 gminach przejęcie zobowiązań SP ZOZ skutkowałoby znaczącym przekroczeniem ustawowego limitu.

Podobnie jak w latach ubiegłych najwyższa relacja zobowiązań SP ZOZ do dochodów jst wystąpiła w województwie lubuskim. Przeciętny poziom zadłużenia powiatów tego województwa (42,9%) łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie SP ZOZ wzrósłby do 60,7%, a wskaźnik zadłużenia województwa samorządowego skumulowany z długiem SP ZOZ – z 36,5% do 82,2%.

W porównaniu z rokiem poprzednim, w 2010 r. w 6 województwach, odnotowano wzrost wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ. Najwyższa dynamika wzrostu tych zobowiązań wystąpiła w województwach warmińsko-mazurskim (o 79,3%), świętokrzyskim (o 35,5%) i podkarpackim (o 23,0%). W 10 województwach, w porównaniu do 2009 r., odnotowano spadek wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ.

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2010 r. obniżyły się o 9,9% w stosunku do roku poprzedniego. Przeciętne skumulowane wskaźniki zadłużenia powiatów w poszczególnych województwach nie przekroczyłyby 60% za wyjątkiem powiatów województwa lubuskiego (60,7%). Ponadto, w województwach: dolnośląskim, lubuskim, łódzkim, lubelskim, świętokrzyskim, małopolskim, zachodniopomorskim oraz warmińsko-mazurskim relacje skumulowanych zobowiązań do dochodów powiatów przekroczyłyby 30%, co dla wielu powiatów tych województw mogłoby oznaczać problemy w utrzymywaniu funkcjonujących na ich terenie SP ZOZ.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2009	2010		2009	2010
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	2 003 833	1 908 301	95,2	25,8	44,0
Mazowieckie	342 452	370 689	108,2	54,4	72,1
Lubuskie	223 937	217 259	97,0	48,6	82,2
Lubelskie	213 826	206 018	96,3	44,4	59,3
Śląskie	222 601	191 313	85,9	17,1	27,3
Pomorskie	215 043	183 912	85,5	30,8	62,5
Podlaskie	122 145	140 592	115,1	21,8	35,3
Dolnośląskie	195 768	135 693	69,3	19,7	37,4
Podkarpackie	102 368	125 956	123,0	20,7	40,5
Łódzkie	135 123	117 031	86,6	19,9	46,2
Świętokrzyskie	51 314	69 551	135,5	6,5	13,4
Wielkopolskie	52 270	61 432	117,5	3,9	12,9
Małopolskie	84 572	52 591	62,2	21,1	38,4
Kujawsko-pomorskie	23 102	17 088	74,0	30,6	40,5
Zachodniopomorskie	11 433	9 836	86,0	6,1	22,2
Opolskie	5 276	4 673	88,6	27,3	48,7
Warmińsko-mazurskie	2 602	4 666	179,3	16,1	31,3

W powiatach województwa podkarpackiego oraz podlaskiego zobowiązania SP ZOZ wzrosły w 2010 r. w stosunku do roku ubiegłego o ponad 30% (odpowiednio o 34,6% i 32,4%) i był to jedyny przypadek znaczącego wzrostu zobowiązań powiatowych SP ZOZ.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów (w%)	
	2009	2010		2009	2010
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	1 779 436	1 603 173	90,1	28,3	31,3
Dolnośląskie	266 190	198 495	74,6	47,6	44,3
Lubelskie	178 038	195 360	109,7	32,2	35,7
Łódzkie	189 078	192 941	102,0	28,0	31,1
Mazowieckie	177 581	166 654	93,8	26,0	28,9
Lubuskie	189 385	121 806	64,3	55,5	60,7
Śląskie	99 110	111 503	112,5	24,9	29,4
Wielkopolskie	102 479	98 822	96,4	21,4	27,9
Małopolskie	84 050	94 124	112,0	26,5	31,6
Świętokrzyskie	88 505	92 311	104,3	25,6	31,6
Podkarpackie	55 251	74 343	134,6	20,3	24,0
Warmińsko-mazurskie	74 245	68 392	92,1	32,4	32,2
Zachodniopomorskie	75 966	66 867	88,0	27,0	32,6
Podlaskie	38 761	51 323	132,4	16,0	20,6
Opolskie	40 569	33 453	82,5	24,6	25,4
Pomorskie	95 184	30 888	32,5	30,8	27,9
Kujawsko-pomorskie	25 042	5 891	23,5	18,0	21,7

W województwach śląskim i małopolskim zobowiązania powiatowych SP ZOZ wzrosły o około 12,0%, w lubelskim o 9,7% w świętokrzyskim o 4,3% i łódzkim o 2%. W pozostałych 9 województwach w porównaniu z 2009 r. zobowiązania powiatowych SP ZOZ obniżyły się.

Zobowiązania wymagalne powiatowych SP ZOZ w 2010 r. obniżyły się o 3,1% i stanowiły 41,0% ogólnego zadłużenia tych jednostek.

Zobowiązania nadzorowanych przez jst SP ZOZ w latach 2001 - 2010 (w tys. zł)

Rok	Zobowiązania ogółem	w tym: zobowiązania wymagalne	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (w %)	Dynamika zobowiązań ogółem (do roku poprzedniego) (w %)
2001	2 145 323	¹⁾	x	x
2002	2 989 026	¹⁾	x	139,3
2003	4 415 099	4 019 401	91,0	147,7
2004	5 241 440	4 771 184	91,0	118,7
2005	5 781 114	4 048 057	70,0	110,3
2006	5 667 650	2 713 222	47,9	98,0
2007	4 867 186	1 827 302	37,5	85,9
2008	4 725 757	1 558 095	33,0	97,1
2009	4 438 687	1 647 778	37,1	93,9
2010	4 185 330	1 599 034	38,2	94,3

¹⁾ Brak danych.

Należy podkreślić, iż mimo restrukturyzacji i sprawniejszej windykacji należności wymagalnych przez samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wielkość zobowiązań obciążających te jednostki w 2010 r. nadal była wysoka.

2.9. Podsumowanie

1. Ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, obowiązującą od 2004 r., dokonano zmiany prawnej systemu finansowego jst. Założeniem tej ustawy była przede wszystkim dalsza decentralizacja zadań i środków publicznych przez zwiększenie zakresu dochodów własnych jst, przesądzających o ich samodzielności ekonomicznej. W porównaniu do ubiegłego roku zwiększyła się relacja dochodów jst do dochodów budżetu państwa z poziomu 58,6% do 65,0%. Z roku na rok rośnie także relacja wydatków budżetowych jst do wydatków budżetu państwa. W 2008 r. poziom ten wynosił 46,2%, w 2009 – 56,3%, a w 2010 r. – 60,3%, co wyraźnie wskazywało, że jst w coraz większym stopniu realizują zadania publiczne. W latach 2004 - 2010 jst osiągnęły wyższy stopień dynamiki dochodów (o 77,9%) w stosunku do dochodów budżetu państwa (o 60,2%), jednak wydatki budżetowe wzrosły w tym samym czasie o 94,5%, przy wzroście wydatków budżetu państwa jedynie o 49,2%. Najwyraźniej umocniła się rola województw samorządowych, których dochody, w porównaniu z 2004 r., wzrosły o 102,3%, a wydatki – o 159,9%. Jednostki te, po dwunastu latach funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim dysponują środkami, które pozwalają coraz skuteczniej realizować politykę regionalną.

2. *Utrzymujący się od 2008 r. spadek dynamiki dochodów w 2010 r. nadal był widoczny. Dochody sektora samorządowego wzrosły nominalnie o 5,1%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (2,6%), realnie o 2,5%. Spowodowane to było spowolnieniem tempa rozwoju gospodarczego związanego z kryzysem oraz inflacją. Stopień dynamiki dochodów w latach 2008 i 2009 był wyższy niż osiągnięty w 2010 r. i wyniósł, odpowiednio 8,5% i 8,6%. Osiągnięte w 2010 r. dochody jst w kwocie 162 796 584 tys. zł oznaczały 97,6% realizację poziomu zaplanowanego, z czego realizacja planu dochodów własnych wyniosła 98,6%, dotacji celowych 92,8% i subwencji ogólnej – 100,0%. Zaplanowane wydatki budżetów jst zrealizowane zostały w 92,3% (w kwocie 177 766 153 tys. zł), co wskazywało na dużą ostrożność administracji lokalnej w dysponowaniu własnymi środkami. Zgodnie z wieloletnią tendencją wydatki majątkowe zostały wykonane w stopniu niższym – 83,9% niż realizacja planu wydatków bieżących – 95,5%.*
3. *W porównaniu do roku poprzedniego, osiągniętemu w 2010 r., w ujęciu nominalnym, wzrostowi o 4,4% dochodów własnych towarzyszył spadek kwot uzyskanych przez jst dotacji celowych, których dynamika w 2010 r. wyniosła 108,1% (w 2009 r. – 144,1%) i subwencji ogólnej – 104,1% (w 2009 r. – 111,3%). Na niewysoki wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych wpływ miała głównie sytuacja województw, których w głównej mierze dotyczyła zmiana zasad wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Do 2009 r. środki unijne były przekazywane w formie dotacji rozwojowej, z których większość transferowały samorządy województw (jako instytucje zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi i pośredniczące w części krajowych programów operacyjnych). Od 2010 r. fundusze z budżetu środków europejskich (wyodrębnione w ramach budżetu państwa) były przekazywane beneficjentom programów i projektów na podstawie zleceń płatności instytucji zarządzających i pośredniczących z rachunku Ministerstwa Finansów, co w zasadniczy sposób wpłynęło zarówno na dynamikę jak i strukturę dochodów i wydatków województw samorządowych. W 2010 r. wszystkie typy jst osiągnęły wyższe niż w roku poprzednim dochody z majątku – średnio o 11,8%. Obniżył się (o 1,7%) poziom dochodów z tytułu udziałów jst w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. To źródło dochodów kolejny rok z rzędu wykazuje tendencję spadkową w związku ze zmianami dotyczącymi obniżenia od stycznia 2009 r. skali w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także ze spadkiem koniunktury gospodarczej. W 2010 r. zwiększyły się wpływy z tytułu podatków i opłat samorządowych oraz pozostałych dochodów własnych (odpowiednio wzrost o 4,3% i 14,2%). W okresie 2004 - 2010 wzrosły dochody własne jst o 67,5%, dotacje celowe o 182,5% i subwencja ogólna o 49,8%.*
4. *Porównanie granicznych lat okresu od 2004 do 2010 r. nie wskazuje na wzrost zróżnicowania poziomu dochodów osiąganych przez jst poszczególnych województw. W 2004 r. mieściło się ono w granicach od 89% poziomu przeciętnego dla jst kraju w jst województwa lubelskiego do 121% tego poziomu w jst województwa mazowieckiego, a w roku 2010 utrzymywało się na poziomie 91% w jst województwa śląskiego i 118% w jst województwa mazowieckiego (pogorszenie koniunktury gospodarczej obniżyło dochody jednostek tego województwa ze 126% osiągniętych w 2008 r. do 119% i 118%, odpowiednio w latach 2009 i 2010). Były jednak województwa, których pozycja w rankingu krajowym znacznie się poprawiła w porównaniu do 2004 r. Dochody jst województwa świętokrzyskiego, które w 2004 r. stanowiły 92% przeciętnego poziomu krajowego, w 2010 r. uzyskały w przeliczeniu na jednego mieszkańca poziom 104%, a dochody jst*

- województwa podkarpackiego osiągnęły zwiększenie tego poziomu z 91% w 2004 r. do 102% w 2010 r. (jst województwa podkarpackiego w 2010 r. odnotowały także najwyższą dynamikę dochodów ogółem spośród wszystkich jst województw samorządowych w porównaniu do 2009 r. – wzrost o 6,0 punktu procentowego z 96% do 102%, co wyraźnie wskazywało na rozwój tego województwa w wyniku skutecznych działań lokalnego samorządu). Na przestrzeni 7 lat poprawiła się również pozycja jst województw małopolskiego i podlaskiego (o 6,0 punktów procentowych), a także lubelskiego i opolskiego (odpowiednio o 3,0 i 2,0 punkty procentowe), a wyraźnie pogorszyła śląskiego (99% średniej krajowej w 2004 r. i 91% w 2010 r.) oraz wielkopolskiego (odpowiednio 97% i 93%). Podstawowym elementem różnicującym dochody jst poszczególnych województw były dochody własne. Ich poziom mieścił się w 2010 r. w granicach od 62% średniej krajowej w jst województwa lubelskiego do 151% w jst województwa mazowieckiego, w tym dochody z udziałów w podatkach dochodowych od 60% do 180%. Najwyższe dochody z tytułu dotacji celowych uzyskały jst województw świętokrzyskiego (140% średniej krajowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca), warmińsko-mazurskiego (122%), lubuskiego (121%), podlaskiego (120%) i lubelskiego (117%). Poziom dochodów wykonanych z tytułu subwencji ogólnej mieścił się od 76% średniej krajowej w jst województwa śląskiego do 133% w jst województwa podkarpackiego.
5. Uzyskane przez jst dochody własne i dotacje celowe w porównaniu z 2009 r. nie uległy zmianom, co wskazywało na stabilizację samodzielności ekonomicznej jst. Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych w 2009 r. wynosił 48,8%, a w 2010 – 48,4%. W największym stopniu spadek dochodów własnych odnotowało m. st. Warszawa – o 4,0 punkty procentowe, w województwach samorządowych nastąpił największy wzrost tych dochodów – o 8,2 punktu procentowego. Rola dotacji celowych, chociaż ogółem nie uległa zmianie (w 2009 r. stanowiły one 22,1% dochodów ogółem, a w 2010 r. – 22,8%) zwiększyła się w prawie wszystkich typach jst od 4,2 punktu procentowego w gminach, przez 3,9 w m. st. Warszawie do 2,7 w miastach na prawach powiatu i powiatach. Jedynie województwa samorządowe odnotowały znaczący spadek udziału dotacji celowych – o 14,7 punktu procentowego (z 53,4% w 2009 r. do poziomu 38,7% w 2010 r.), co związane było ze zmianą ścieżki przepływu środków europejskich, które od 2010 r. trafiają do beneficjentów bezpośrednio z budżetu państwa, z pominięciem województw jako instytucji pośredniczących.
 6. W roku 2010 utrzymana została tendencja szybszego tempa wzrostu wydatków niż dochodów, wzrost ten był jednak najniższy od początku istnienia trójstopniowego podziału administracyjnego państwa. Poziom zrealizowanych w tym roku przez jst wydatków był o 5,9% wyższy od wydatków z poprzedniego roku, co po uwzględnieniu 2,6% wskaźnika inflacji zapewniało wzrost realny w wysokości 3,3%. Tempo wzrostu wydatków było wyższe od tempa wzrostu dochodów o 0,8 punktu procentowego. Zaważyły na tym przede wszystkim wyniki województw samorządowych, które zrealizowały swoje wydatki na poziomie $\frac{3}{4}$ roku poprzedniego (74,5%). Nie było to wynikiem pogorszenia się sytuacji finansowej tej grupy jst, a jedynie zmianami kierunków przepływu środków unijnych. Dynamika wydatków ogółem w latach 2004 - 2010 (wzrost o 94,5%) była wyższa od wzrostu dochodów (wzrost o 77,9%), szybsze tempo wzrostu wydatków zanotowały wszystkie typy jst.
 7. W siedmioletnim okresie, jaki upłynął od zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, rok 2010 był pierwszym rokiem, w którym wydatki majątkowe wzrosły

w stopniu niższym niż wydatki bieżące (o 4,5 punktu procentowego). W stosunku do roku poprzedniego, w którym wydatki majątkowe wzrosły o 35,1%, zahamowanie tempa ich wzrostu wskazywało na gwałtowne załamanie w tym zakresie. Dotyczyło to również wydatków inwestycyjnych – wzrost o 4,0% przy 35,0% wzroście w 2009 r. Wpływ na to miała sytuacja województw samorządowych, które w 2010 r. odnotowały spadek dynamiki wydatków inwestycyjnych aż o 41% w stosunku do roku ubiegłego, co wynikało z nieujmowania od 2010 r. w tej grupie wydatków dotacji na inwestycje, które do końca 2009 r. województwa przekazywały pozostałym typom jst jako beneficjentom ostatecznym, jednocześnie ujmując je w swoich wydatkach inwestycyjnych. W największym stopniu wydatki te wzrosły w m. st. Warszawie i powiatach (o 27,8%) oraz w gminach (o 24,8%), w miastach na prawach powiatu pozostały na poziomie roku poprzedniego (wzrost o 0,5%). W stosunku do roku 2004 proces ten najwyraźniej zaznaczył się w powiatach i województwach samorządowych, w których dynamika wydatków inwestycyjnych w okresie sześcioletnim wyniosła, odpowiednio 412,1% i 338,0%, przy wzroście ogólnej kwoty tej grupy wydatków o 191,8%. W grupie wydatków bieżących najbardziej wzrosły koszty obsługi długu (o 32,2%) w stosunku do 2009 r., kwota wynagrodzeń wraz z pochodnymi zwiększyła się o 7,7%, a wydatki związane z udzielanymi przez jst dotacjami spadły o 7,3%.

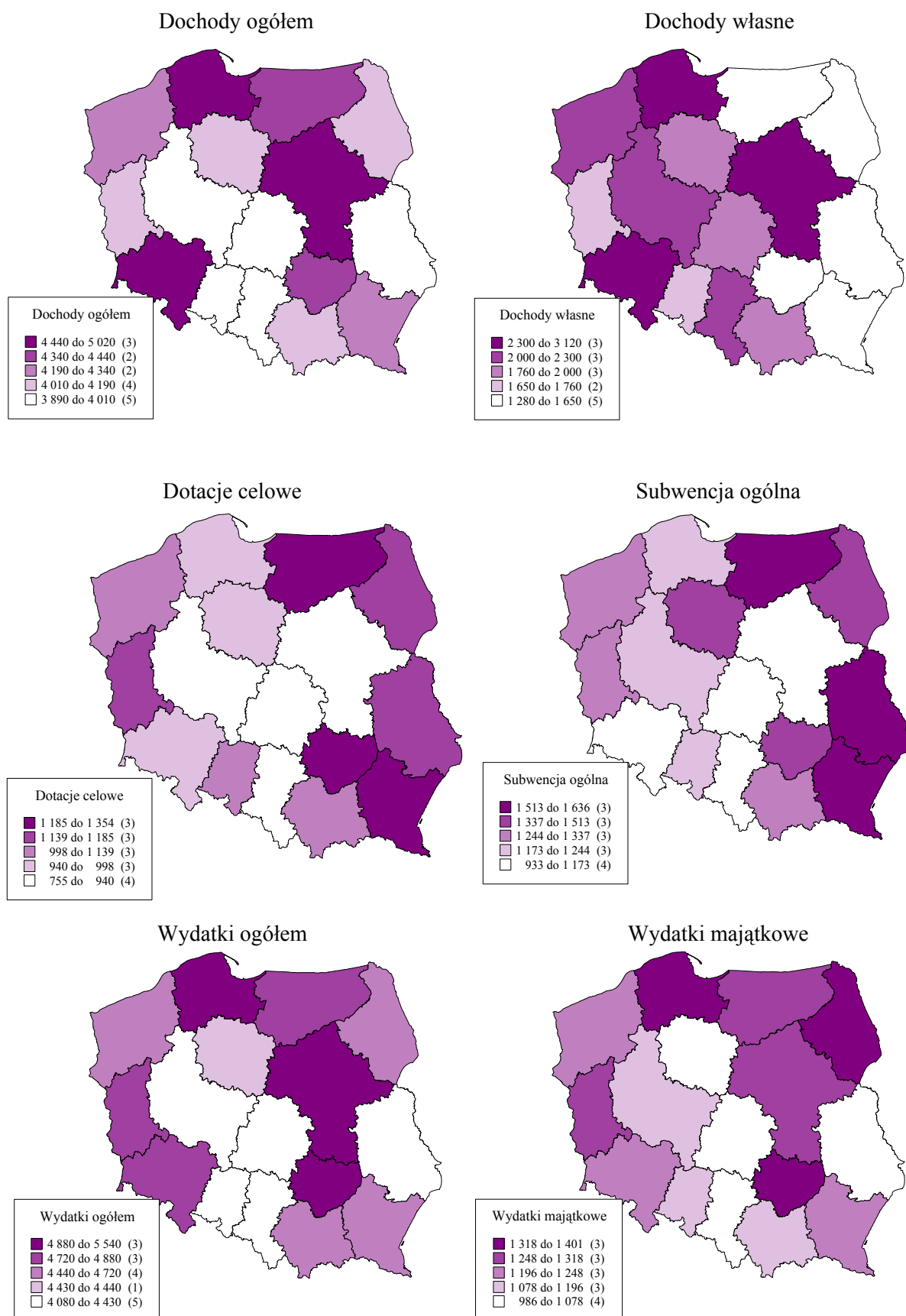
8. Poziom wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca pokrywał się z mapą zróżnicowania poziomu dochodów, jednak dysproporcje pomiędzy jst województw o najwyższym i najniższym poziomie wydatków per capita uległy zmniejszeniu w stosunku do roku ubiegłego. Przypadająca na jednego mieszkańca ogólna kwota wydatków budżetowych jst województw śląskiego, łódzkiego i lubelskiego stanowiła, odpowiednio 88%, 91% i 93% poziomu przeciętnego dla jst kraju a w województwie mazowieckim – 119%. Zmniejszyły się również różnice w poziomie wydatków inwestycyjnych, który wahał się od 85% średniej krajowej w jst województwa śląskiego do 120% w jst województwa podlaskiego i 121% świętokrzyskiego (w 2009 r. od 71% w jst województwa lubelskiego i do 129% w jst województwa lubuskiego). Mniejsze różnice, podobnie jak w latach poprzednich, utrzymywały się w poziomie wydatków bieżących. Szczególnie wyrównany był poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne (od 93% poziomu przeciętnego dla jst kraju w jst województwa śląskiego do 110% w jst województwa mazowieckiego).
9. Najniższy od 2004 r. wzrost wydatków przełożył się na niewielkie zmiany średniego udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w stosunku do roku ubiegłego. Względemu wyrównaniu uległ jedynie poziom wydatków przeznaczanych na inwestycje przez poszczególne typy jst. Województwa w dalszym ciągu najwięcej ze swoich budżetów (37,5% wydatków ogółem) przeznaczały na inwestycje, w pozostałych typach jst inwestycje stanowiły 20%-25% ich wydatków ogółem. W 2010 r. prawie połowę wszystkich samorządowych inwestycji realizowały gminy (45,5%), których udział wzrósł w stosunku do roku ubiegłego o 7,6 punktu procentowego. W największym stopniu w samorządowych wydatkach inwestycyjnych obniżył się udział województw – o 10,1 punktu procentowego – co związane było z uszczupleniem ich wydatków inwestycyjnych o przekazywane z budżetu państwa dotacje na inwestycje, które do końca 2009 r. jako instytucje pośredniczące województwa przekazywały beneficjentom ostatecznym. Od 2008 r. następuje natomiast stopniowa utrata znaczenia miast na prawach powiatu przejawiająca się systematycznym spadkiem udziału tych jednostek w kwocie samorządowych wydatków inwestycyjnych, z 29,3% w 2008 r., poprzez 24,2% w 2009 r. do 23,3% w 2010 r. Udział wydatków

- bieżących pozostał na poziomie roku ubiegłego (wzrost o 0,8 punktu procentowego). Lekkiemu przeszacowaniu uległ udział dotacji w wydatkach bieżących (spadek o 3,0 punkty procentowe do poziomu 7,9%) i kosztów obsługi długu (wzrost o 0,2 do poziomu 1,0%). Obciążenie budżetów jst wydatkami na wynagrodzenia i pochodne wzrosło o 0,1 punktu procentowego i wciąż stanowiło około 33% wydatków bieżących ogółem.
10. W strukturze działowej wydatków budżetowych jst nadal najpoważniejszą pozycję stanowiły wydatki w dziale Oświata i wychowanie, ich udział wyniósł w 2010 r. 28,4%. Nieznacznie wzrosło znaczenie wydatków na utrzymanie, remonty oraz budowę dróg i ulic (do 18,0%) oraz wydatków związanych z pomocą społeczną (do 12,5%). Obniżył się natomiast (z 8,6% do 8,4%) udział kosztów utrzymania administracji samorządowej. W wydatkach inwestycyjnych jst wciąż dominującą pozycję stanowiły inwestycje drogowe (40,8%). W stosunku do 2004 r. obniżył się udział inwestycji w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska (z 17,7% do 11,7%), w oświacie i wychowaniu (z 12,4% do 8,1%) oraz w rolnictwie i łowiectwie (z 10,8% do 7,9%), wzrósł natomiast udział inwestycji związanych z kulturą fizyczną i sportem (z 3,7% do 10,3%) oraz kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (z 2,5% do 5,1%).
 11. Wykonanie przez jst dochodów ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w 2010 r. było niższe o 8,0% od zrealizowanych w 2009 r. Udział tych środków w dochodach ogółem jst, po wzroście w poprzednim roku, obniżył się do 7,8%. Także realizacja środków pochodzących ze źródeł zagranicznych przez jst w 2010 r. obniżyła się w niewielkim stopniu (o 3,1%) a ich udział wyniósł 7,6% wydatków ogółem. Natomiast udział środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych jst był znacznie wyższy – w 2009 r. stanowił 24,1%, a w 2010 wyniósł 25,5%. W miastach na prawach powiatu (24,9%) odnotowano najniższy udział środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych. W województwach samorządowych środki te stanowiły 30,9% tych wydatków. Najwięcej środków finansowych na realizację zadań w ramach programów i projektów realizowanych z wykorzystaniem środków zagranicznych jst poniosły w zakresie: transportu i łączności, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska oraz rolnictwa i łowiectwa. W tych trzech kierunkach zrealizowano łącznie 58,5% ogółu wydatków na zadania współfinansowane ze środków zagranicznych. Najwyższe wykonanie zarówno dochodów jak i wydatków na programy i projekty realizowane z wykorzystaniem środków zagranicznych wystąpiło w jst województwa mazowieckiego, a najniższe – opolskiego.
 12. Zrealizowane w 2010 r. kwoty wydatków były wyższe od dochodów jst o 14 969 569 tys. zł. Nadwyżką zakończyło rok zaledwie 11,4% wszystkich jst, w 2009 r. w grupie tej znalazło się 23,8% jednostek. Budżety deficytowe zrealizowało 2 490 jst, w tym 93,8% województw samorządowych, 90,6% ogółem miast na prawach powiatu, 89,2% gmin i 83,8% powiatów. Wzrost liczby jednostek deficytowych doprowadził do wzrostu wskaźnika zadłużenia jst z 26,0% w relacji do dochodów w 2009 r. do 33,8% w 2010 r. Wskaźnik ten zwiększył się we wszystkich typach jst, od 4,7 punktu procentowego w powiatach i 5,2 w miastach na prawach powiatu, poprzez 7,8 w gminach do 10,9 w m. st. Warszawie i 14,8 punktu procentowego w województwach samorządowych. Pomimo wzrastającego zadłużenia koszty obsługi długu wciąż stanowiły zaledwie 1,0% wszystkich wydatków jst. Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (41,8%) i wyodrębnione spośród nich m. st. Warszawa (50,7%), w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty (24,2%).

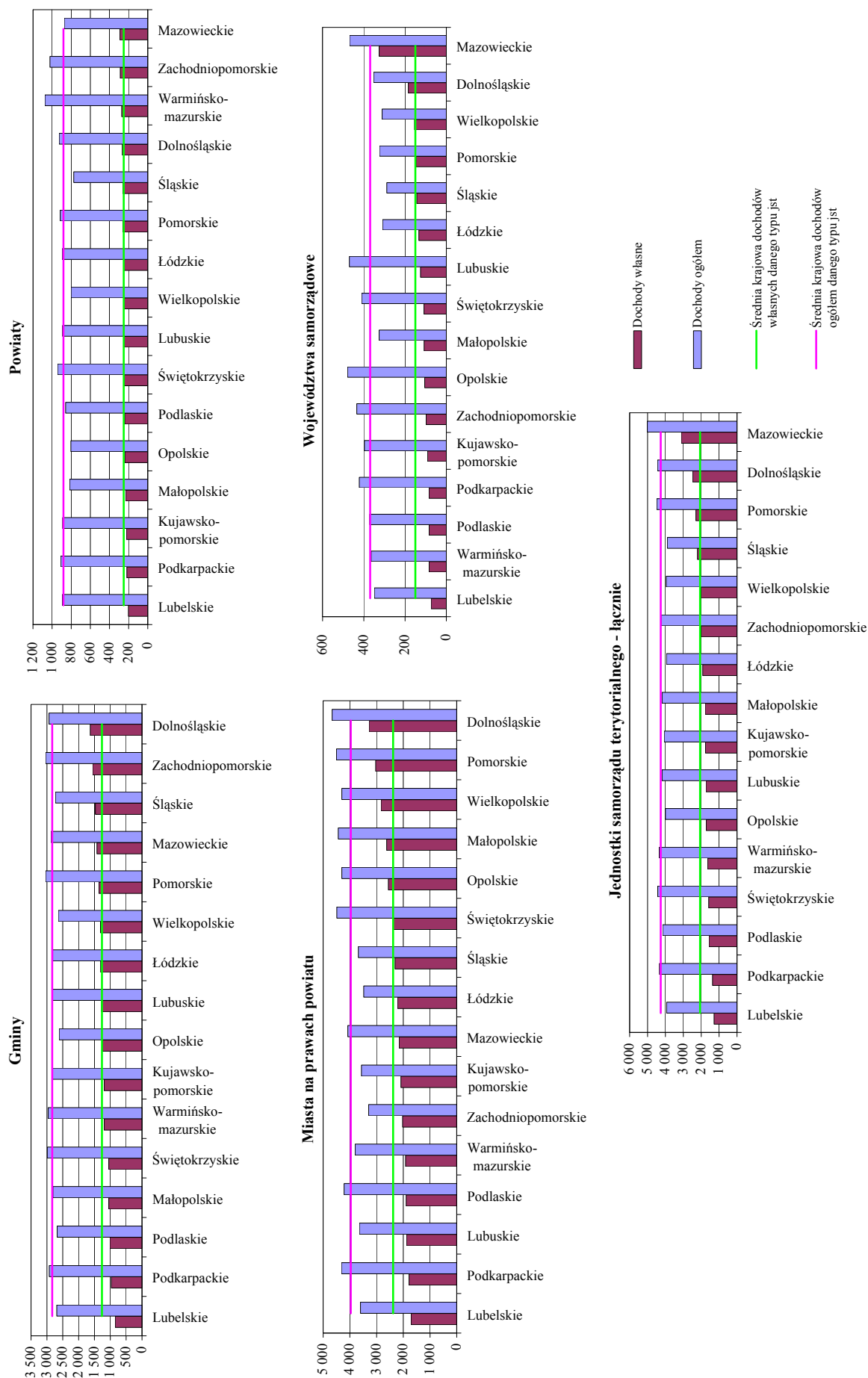
O dobrej sytuacji finansowej jst i dbałości o właściwe gospodarowanie uzyskanymi środkami świadczył wciąż niski (0,5%) udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.

- 13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła obowiązującą od 2011 r. zasadę finansowania wydatków bieżących dochodami bieżącymi powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki a także obowiązującą od 2014 r. regułę obliczania indywidualnych limitów spłat zadłużenia dla każdej jst. Mimo, że nie miały one jeszcze zastosowania do budżetów jst za 2010 r. to analiza ex-post wskazuje kilka istotnych zagrożeń związanych z ich praktycznym zastosowaniem.*
- 14. W 2010 r. wykonanie budżetów jst w zakresie dochodów i wydatków bieżących zakończyło się w 2 336 jst nadwyżką operacyjną, zaś w pozostałych 473 jst deficytem operacyjnym. Zwraca jednak uwagę duża rozbieżność między wielkościami planowanymi a zrealizowanymi, która prowadzi do wniosku, że w kolejnych latach budżetowych konieczna jest poprawa trafności planowania budżetowego w jst.*
- 15. Wprowadzone art. 242 nuofp ograniczenie nie jest wystarczającym mechanizmem zapewniającym uzyskanie dodatknych indywidualnych limitów zadłużenia. Skoro jest dopuszczalne zaplanowanie oraz wykonywanie budżetu z deficytem bieżącym, o ile znajduje on pokrycie w przychodach z wolnych środków lub z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych to możliwa staje się sytuacja, w której relacja spłaty zadłużenia do dochodów z danego roku będzie ujemna i znacząco ograniczająca limit spłat zadłużenia.*
- 16. Z analizy przeprowadzonej w ramach oceny projektów wieloletnich prognoz finansowych jst symulacji limitów zadłużenia, ustalonych na podstawie sprawozdań za lata 2008 i 2009 oraz planu za III kwartał 2010 wynikało, że 74 jst (2,6% jst) nie mogłoby w 2011 r. dokonywać żadnych spłat zobowiązań gdyż ich indywidualne limity relacji spłat zobowiązań z tytułu rat kapitałowych oraz wykupu obligacji są ujemne. Powyżej 15% – górnej granicy obowiązującego obecnie limitu spłat zobowiązań znalazłaby się zdecydowana większość jst – 2 298 jednostek. Dla 437 jednostek (15,6% jst) nowa regulacja byłaby korzystniejsza – ich indywidualne limity zadłużenia są wyższe od obowiązującego obecnie.*
- 17. Mimo podjętej w 2005 r. restrukturyzacji zobowiązań SP ZOZ nie minęło zagrożenie, jakie dla budżetów jst stwarzają zobowiązania nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną. W grupie tej, obejmującej instytucje kultury, fundusze celowe posiadające osobowość prawną i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego, a także SP ZOZ – wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ (95,7%). Skumulowanie zobowiązań samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną ze zobowiązaniami własnymi jst podniosłoby ich wskaźnik zadłużenia z 33,8% do 36,5%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia szczególnie znacząco podwyższyłby ciężar potencjalnego długu spoczywającego na jst w powiatach (z 24,2% do 31,3%) oraz w województwach samorządowych (z 30,4% do 44,7%). Po raz kolejny obniżyła się liczba jst, dla których relacja skumulowanych zobowiązań do dochodów jst przekroczyłaby 60% ustawowy limit zadłużenia. W 2010 r. konieczność przejęcia zobowiązań SP ZOZ doprowadziłaby do przekroczenia ustawowego limitu zadłużenia w 16 powiatach, 3 gminach oraz w 3 województwach samorządowych (w 2009 r., odpowiednio w 32 powiatach i w 3 gminach).*

Rysunek 2.1. **Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)**



Rysunek 2.2. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)



Rysunek 2.3. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)

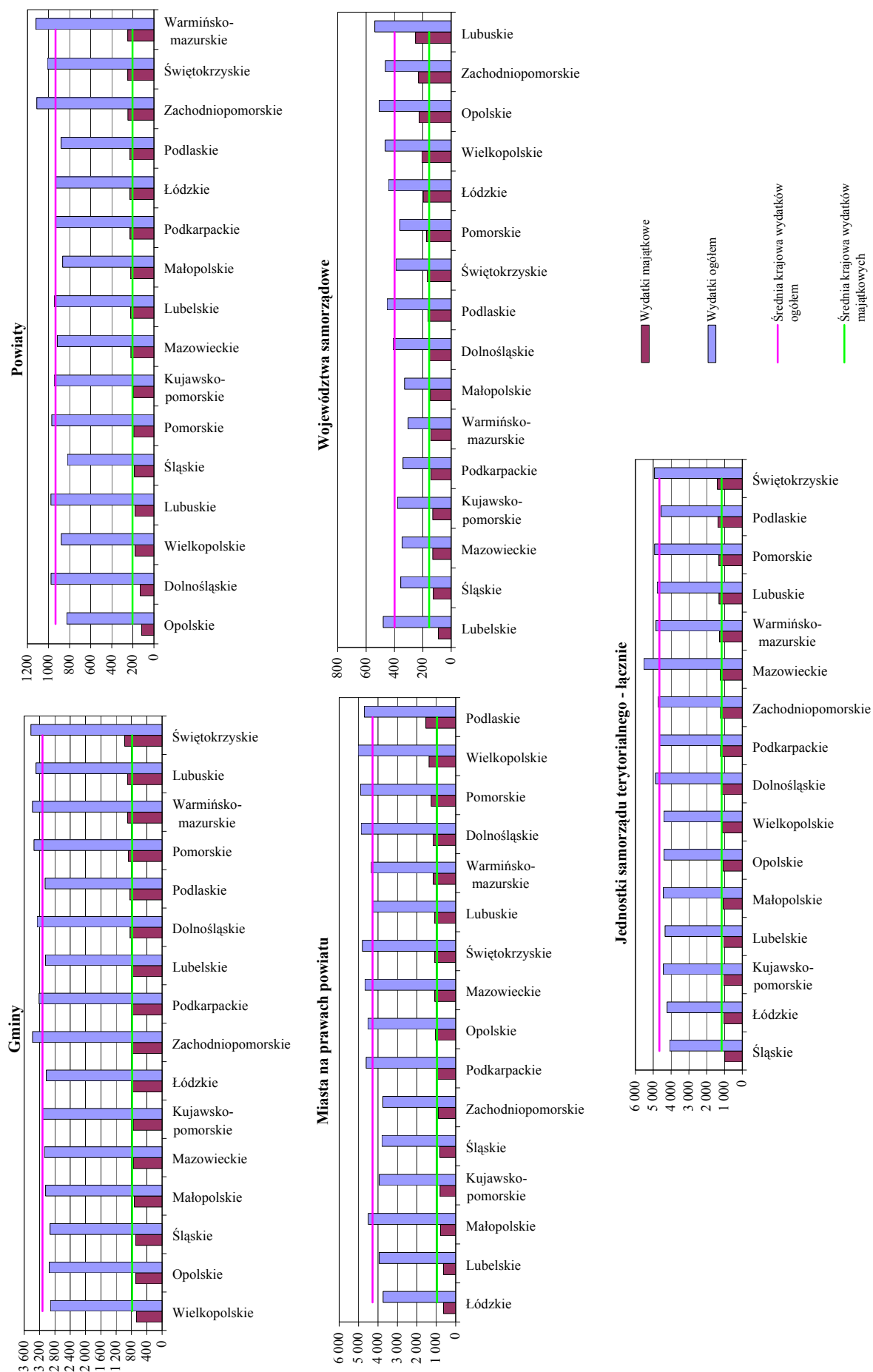


Tabela 2.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008 - 2010 (w mln zł)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2010		Wskaźnik dynamiki w %		
		2008	2009	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Budżet państwa								
1.	Dochody	253 547	274 183	249 007	250 303	108,1	91,3	100,5
2.	Wydatki	277 893	298 028	301 221	294 894	107,2	98,9	97,9
II. Zbiorczy budżet jst								
1.	Dochody	142 569	154 842	166 789	162 797	108,6	105,1	97,6
2.	Wydatki	145 183	167 828	192 547	177 766	115,6	105,9	92,3
3.	Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa (w %)	56,2	56,5	67,0	65,0	x	x	x
4.	Relacje wydatków jst do wydatków budżetu państwa (w %)	52,2	56,3	63,9	60,3	x	x	x
III. Budżet gmin								
1.	Dochody	62 318	64 882	74 812	72 311	104,1	111,5	96,7
2.	Wydatki	62 893	70 003	86 826	79 741	111,3	113,9	91,8
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	43,7	41,9	44,9	44,4	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	43,3	41,7	45,1	44,9	x	x	x
IV. Budżet m. st. Warszawy								
1.	Dochody	10 257	10 117	10 222	10 447	98,6	103,3	102,2
2.	Wydatki	10 522	11 348	12 952	12 101	107,9	106,6	93,4
3.	Dochody m. st. Warszawy do dochodów jst (w %)	7,2	6,5	6,1	6,4	x	x	x
4.	Wydatki m. st. Warszawy do wydatków jst (w %)	7,2	6,8	6,7	6,8	x	x	x
V. Budżety miast na prawach powiatu								
1.	Dochody	39 187	40 211	44 439	43 439	102,6	108,0	97,7
2.	Wydatki	40 650	44 853	50 551	46 853	110,3	104,5	92,7
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	27,5	26,0	26,6	26,7	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	28,0	26,7	26,3	26,4	x	x	x
VI. Budżety powiatów								
1.	Dochody	18 147	20 084	22 966	22 496	110,7	112,0	98,0
2.	Wydatki	18 115	21 156	25 352	23 826	116,8	112,6	94,0
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	12,7	13,0	13,8	13,8	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	12,5	12,6	13,2	13,4	x	x	x
VII. Budżety samorządów województwa								
1.	Dochody	12 660	19 548	14 350	14 104	154,4	72,2	98,3
2.	Wydatki	13 003	20 469	16 866	15 245	157,4	74,5	90,4
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	8,9	12,6	8,6	8,7	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	9,0	12,2	8,8	8,6	x	x	x

Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2010 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	P O L S K A, w tym:	166 789 291	162 796 584	192 547 429	177 766 153	-25 758 138	-14 969 569	55 093 872	33,8
2	gminy	74 812 061	72 310 510	86 826 257	79 740 609	-12 014 197	-7 430 099	21 929 612	30,3
3	m. st. Warszawa	10 222 051	10 446 949	12 951 972	12 100 710	-2 729 921	-1 653 761	5 291 391	50,7
4	miasta na prawach powiatu	44 438 789	43 438 635	50 550 746	46 853 439	-6 111 957	-3 414 803	18 146 131	41,8
5	powiaty	22 965 985	22 496 473	25 352 286	23 826 369	-2 386 301	-1 329 896	5 435 587	24,2
6	województwa samorządowe	14 350 405	14 104 017	16 866 167	15 245 027	-2 515 763	-1 141 009	4 291 150	30,4
7	Dolnośląskie, w tym:	13 179 407	12 782 620	14 942 699	14 027 113	-1 763 292	-1 244 493	5 362 428	42,0
8	gminy	6 359 518	6 034 815	7 330 168	6 716 509	-970 650	-681 694	2 264 769	37,5
9	miasta na prawach powiatu	3 828 527	3 829 407	4 114 029	3 999 167	-285 502	-169 760	2 209 529	57,7
10	powiaty	2 009 035	1 905 105	2 181 650	2 008 061	-172 615	-102 956	644 828	33,8
11	województwo samorządowe	982 328	1 013 293	1 316 852	1 303 375	-334 524	-290 083	243 301	24,0
12	Kujawsko-pomorskie, w tym:	8 551 604	8 419 510	9 745 432	9 177 432	-1 193 829	-757 922	3 153 292	37,5
13	gminy	3 738 521	3 670 053	4 329 303	4 035 331	-590 782	-365 278	1 029 138	28,0
14	miasta na prawach powiatu	2 800 419	2 778 580	3 232 905	3 068 905	-432 486	-290 324	1 565 757	56,4
15	powiaty	1 165 524	1 149 255	1 276 085	1 222 373	-110 561	-73 118	243 124	21,2
16	województwo samorządowe	847 139	821 621	907 139	850 823	-60 000	-29 202	315 273	38,4
17	Lubelskie, w tym:	8 953 674	8 485 241	10 233 119	9 338 507	-1 279 445	-853 267	2 562 574	30,2
18	gminy	4 534 576	4 341 496	5 403 935	4 918 040	-869 359	-576 544	1 077 532	24,8
19	miasta na prawach powiatu	2 105 084	1 949 449	2 289 707	2 130 687	-184 624	-181 238	925 293	47,5
20	powiaty	1 523 655	1 441 825	1 681 909	1 522 555	-158 254	-80 730	319 580	22,2
21	województwo samorządowe	790 360	752 470	857 568	767 226	-67 208	-14 755	240 169	31,9

ciąg dalszy tabeli 2.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2009 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
22	Lubuskie, w tym:	4 393 334	4 230 629	5 193 242	4 833 678	-799 908	-603 049	1 712 194	40,5
23	gminy	2 262 738	2 185 883	2 729 389	2 529 052	-466 651	-343 170	851 464	39,0
24	miasta na prawach powiatu	907 685	885 319	1 092 611	1 040 687	-184 926	-155 368	393 983	44,5
25	powiaty	714 751	684 123	807 590	750 589	-92 839	-66 467	293 389	42,9
26	województwo samorządowe	508 160	475 305	563 652	513 350	-55 493	-38 045	173 359	36,5
26	Łódzkie, w tym:	10 204 065	10 010 354	11 487 749	10 728 017	-1 283 684	-717 663	3 301 818	33,0
27	gminy	4 792 910	4 709 962	5 471 304	5 059 556	-678 393	-349 594	1 299 219	27,6
28	miasta na prawach powiatu	3 088 558	3 019 473	3 399 044	3 240 763	-310 486	-221 290	1 484 330	49,2
29	powiaty	1 489 861	1 496 443	1 631 420	1 564 532	-141 560	-68 090	272 663	18,2
30	województwo samorządowe	832 736	784 477	985 982	863 166	-153 245	-78 690	245 606	31,3
31	Małopolskie, w tym:	14 062 047	13 833 128	15 571 133	14 678 736	-1 509 085	-845 608	5 205 235	37,6
32	gminy	6 756 096	6 601 628	7 683 049	7 149 018	-926 954	-547 389	2 004 123	30,4
33	miasta na prawach powiatu	4 318 465	4 235 363	4 492 687	4 295 840	-174 222	-60 477	2 328 064	55,0
34	powiaty	1 927 261	1 918 942	2 132 049	2 035 080	-204 788	-116 138	512 211	26,7
35	województwo samorządowe	1 060 225	1 077 196	1 263 347	1 198 798	-203 122	-121 603	360 837	33,5
36	Mazowieckie, w tym:	26 240 228	26 225 972	31 057 065	28 959 461	-4 816 837	-2 733 489	10 795 921	41,2
37	gminy	8 994 244	8 719 001	10 139 641	9 321 046	-1 145 397	-602 045	2 671 262	30,6
38	m. st. Warszawa	10 222 051	10 446 949	12 951 972	12 100 710	-2 729 921	-1 653 761	5 291 391	50,7
39	miasta na prawach powiatu	2 015 116	1 958 788	2 343 375	2 246 065	-328 259	-287 276	834 751	42,6
40	powiaty	2 664 206	2 648 304	2 941 826	2 783 080	-277 619	-134 776	599 852	22,7
41	województwo samorządowe	2 344 611	2 452 929	2 680 252	2 508 560	-335 641	-55 631	1 398 666	57,0
42	Opolskie, w tym:	4 222 823	4 124 965	4 929 910	4 537 030	-707 086	-412 065	1 191 394	28,9
43	gminy	2 450 001	2 364 888	2 934 041	2 665 259	-484 039	-300 371	625 093	26,4
44	miasta na prawach powiatu	532 602	540 625	603 114	568 840	-70 512	-28 215	179 896	33,3
45	powiaty	729 321	726 258	786 097	747 976	-56 776	-21 718	150 741	20,8
46	województwo samorządowe	510 899	493 193	606 658	554 955	-95 759	-61 762	235 665	47,8
47	Podkarpackie, w tym:	9 391 192	9 118 165	10 741 245	9 865 857	-1 350 053	-747 692	2 398 140	26,3
48	gminy	5 337 458	5 157 084	6 188 982	5 659 683	-851 523	-502 599	1 339 480	26,0
49	miasta na prawach powiatu	1 527 330	1 471 656	1 741 167	1 571 778	-213 837	-100 122	515 118	35,0
50	powiaty	1 641 612	1 602 410	1 777 619	1 654 700	-136 007	-52 291	310 667	19,4
51	województwo samorządowe	884 791	887 015	1 033 477	979 696	-148 686	-92 680	232 875	26,3
52	Podlaskie, w tym:	5 130 142	4 939 332	5 915 132	5 422 262	-784 990	-482 930	1 247 018	25,2
53	gminy	2 117 160	2 039 528	2 527 851	2 325 545	-410 690	-286 017	564 502	27,7
54	miasta na prawach powiatu	1 817 221	1 803 782	2 103 269	2 014 525	-286 049	-210 744	583 739	32,4
55	powiaty	667 231	653 763	717 620	670 512	-50 389	-16 749	83 429	12,8
56	województwo samorządowe	528 530	442 260	566 393	411 680	-37 862	30 580	15 348	3,5
57	Pomorskie, w tym:	10 231 477	10 026 795	11 970 963	11 014 460	-1 739 486	-987 665	3 483 965	34,7
58	gminy	4 340 903	4 244 341	5 051 279	4 672 184	-710 376	-427 843	1 307 660	30,8
59	miasta na prawach powiatu	3 816 110	3 780 106	4 516 496	4 116 994	-700 385	-336 887	1 582 246	41,9
60	powiaty	1 324 203	1 277 761	1 455 048	1 353 274	-130 845	-75 513	325 059	25,4
61	województwo samorządowe	750 261	724 587	948 140	872 009	-197 879	-147 422	269 000	37,1
62	Śląskie, w tym:	18 568 751	18 073 187	21 140 704	18 947 046	-2 571 953	-873 859	4 562 449	25,2
63	gminy	5 594 380	5 382 335	6 385 550	5 769 063	-791 170	-386 728	1 409 545	26,2
64	miasta na prawach powiatu	10 008 567	9 827 353	11 206 811	10 147 953	-1 198 244	-320 601	2 642 291	26,9
65	powiaty	1 550 506	1 524 509	1 731 309	1 619 996	-180 804	-95 487	336 827	22,1
66	województwo samorządowe	1 415 297	1 338 991	1 817 033	1 410 034	-401 736	-71 043	173 786	13,0
67	Świętokrzyskie, w tym:	5 825 478	5 621 199	6 815 365	6 264 123	-989 886	-642 924	1 466 699	26,1
68	gminy	3 335 211	3 179 123	4 004 577	3 644 235	-669 366	-465 112	991 927	31,2
69	miasta na prawach powiatu	919 080	918 231	1 015 728	982 946	-96 648	-64 715	250 603	27,3
70	powiaty	1 034 196	1 003 076	1 148 916	1 076 039	-114 720	-72 963	224 168	22,3
71	województwo samorządowe	536 991	520 768	646 143	560 903	-109 152	-40 134	2	0,0
72	Warmińsko-mazurskie, w tym:	6 411 274	6 211 861	7 435 950	6 923 222	-1 024 676	-711 361	2 042 477	32,9
73	gminy	3 473 921	3 329 022	4 141 503	3 808 389	-667 582	-479 367	1 149 194	34,5
74	miasta na prawach powiatu	1 162 254	1 152 955	1 370 425	1 314 792	-208 172	-161 837	414 678	36,0
75	powiaty	1 223 090	1 209 501	1 320 227	1 258 629	-97 137	-49 128	321 495	26,6
76	województwo samorządowe	552 009	520 383	603 794	541 412	-51 785	-21 029	157 110	30,2
77	Wielkopolskie, w tym:	13 821 560	13 503 033	16 342 980	15 064 022	-2 521 420	-1 560 989	4 218 751	31,2
78	gminy	7 065 348	6 891 703	8 182 340	7 613 344	-1 116 992	-721 641	2 086 622	30,3
79	miasta na prawach powiatu	3 602 011	3 456 241	4 571 646	4 034 394	-969 635	-578 153	1 570 330	45,4
80	powiaty	2 105 591	2 091 351	2 409 145	2 293 368	-303 554	-202 017	485 500	23,2
81	województwo samorządowe	1 048 610	1 063 737	1 179 849	1 122 915	-131 239	-59 178	76 300	7,2
82	Zachodniopomorskie, w tym:	7 602 233	7 190 595	9 024 741	7 985 188	-1 422 508	-794 593	2 389 516	33,2
83	gminy	3 659 075	3 459 648	4 323 346	3 854 356	-664 272	-394 708	1 258 084	36,4
84	miasta na prawach powiatu	1 989 760	1 831 306	2 457 732	2 079 104	-467 971	-247 798	665 523	36,3
85	powiaty	1 195 942	1 163 847	1 353 776	1 265 603	-157 834	-101 756	312 053	26,8
86	województwo samorządowe	757 456	735 793	889 887	786 125	-132 431	-50 332	153 856	20,9

Tabela 2.3. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2010 r. (2009 r. = 100%)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym: udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie ¹⁾					nominalnie	realnie ¹⁾			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A, w tym:	105,1	102,5	104,4	98,3	104,1	108,1	105,9	103,3	107,1	102,6	104,0
2	gminy	111,4	108,8	107,5	101,3	103,1	135,0	113,9	111,3	111,0	123,6	124,8
3	m. st. Warszawa	103,3	100,7	98,3	93,6	104,0	206,4	106,6	104,0	102,8	123,3	127,8
4	miasta na prawach powiatu	108,0	105,4	104,8	97,7	104,4	130,0	104,5	101,9	106,7	97,4	100,5
5	powiaty	112,0	109,4	111,0	100,8	105,9	123,9	112,6	110,0	109,0	127,6	127,8
6	województwa samorządowe	72,1	69,5	90,4	95,7	105,4	52,3	74,5	71,9	88,5	59,7	59,0
7	Dolnośląskie	106,8	104,2	107,7	99,8	104,4	107,0	102,9	100,3	107,4	91,2	91,0
8	Kujawsko-pomorskie	105,5	102,9	107,4	96,6	103,6	104,7	108,5	105,9	108,3	109,3	108,5
9	Lubelskie	109,9	107,3	105,7	99,0	103,8	125,4	114,3	111,7	110,0	130,4	132,3
10	Lubuskie	98,3	95,7	104,9	99,3	105,3	84,4	103,5	100,9	108,6	92,0	92,4
11	Łódzkie	100,5	97,9	105,4	100,5	103,3	89,1	100,2	97,6	106,7	84,3	86,6
12	Małopolskie	107,9	105,3	101,0	97,9	105,4	125,5	106,8	104,2	108,9	100,8	101,0
13	Mazowieckie	104,0	101,4	98,9	96,2	103,4	132,5	103,9	101,3	104,3	102,7	105,6
14	Opolskie	104,6	102,0	106,1	95,8	102,8	104,5	107,1	104,5	108,1	104,3	104,2
15	Podkarpackie	111,9	109,3	104,4	98,0	106,6	129,6	113,4	110,8	111,0	120,8	121,5
16	Podlaskie	101,8	99,2	102,6	95,0	103,5	98,9	108,1	105,5	107,1	110,5	110,7
17	Pomorskie	107,7	105,1	112,0	100,3	104,8	102,1	107,8	105,2	107,1	109,9	110,3
18	Śląskie	107,5	104,9	106,3	101,8	103,7	116,7	102,5	99,9	105,1	95,0	98,3
19	Świętokrzyskie	108,0	105,4	107,5	92,7	104,5	113,0	113,3	110,7	112,3	115,9	115,2
20	Warmińsko-mazurskie	105,1	102,5	109,9	98,5	104,5	99,8	109,6	107,0	104,7	125,9	126,2
21	Wielkopolskie	100,0	97,4	104,9	99,3	102,8	85,7	104,3	101,7	107,6	95,8	96,6
22	Zachodniopomorskie	100,0	97,4	102,8	96,5	103,8	90,8	104,4	101,8	105,7	101,0	105,9

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

Tabela 2.4. **Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2009 i 2010 (w %)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym:	48,8	48,4	22,1	22,8	29,1	28,8	25,7	24,9	24,8	24,3	74,3	75,1	32,5	32,6
2	gminy	46,3	44,6	19,8	24,0	33,9	31,4	23,1	25,1	22,5	24,7	76,9	74,9	35,1	33,4
3	m. st. Warszawa	84,0	80,0	4,0	7,9	12,0	12,1	18,5	21,4	17,8	21,4	81,5	78,6	25,3	25,1
4	miasta na prawach powiatu	61,9	60,1	13,3	16,0	24,7	23,9	24,1	22,5	22,4	21,6	75,9	77,5	32,8	33,1
5	powiaty	28,8	28,5	25,8	28,5	45,5	43,0	19,3	21,8	19,2	21,7	80,7	78,2	49,9	44,4
6	województwa samorządowe	32,4	40,6	53,4	38,7	14,2	20,7	48,7	39,0	47,3	37,5	51,3	61,0	9,4	14,0
7	Dolnośląskie	55,3	55,7	21,1	21,2	23,6	23,1	27,7	24,5	26,6	23,5	72,3	75,5	29,8	30,0
8	Kujawsko-pomorskie	42,6	43,4	24,0	23,8	33,5	32,9	23,5	23,7	23,0	22,9	76,5	76,3	35,0	34,0
9	Lubelskie	33,9	32,6	25,4	28,9	40,7	38,4	21,3	24,3	20,5	23,8	78,7	75,7	37,3	34,9
10	Lubuskie	38,9	41,5	32,7	28,0	28,5	30,5	30,9	27,4	30,4	27,1	69,1	72,6	30,9	32,0
11	Łódzkie	46,3	48,6	26,7	23,7	27,0	27,7	28,9	24,3	27,7	23,9	71,1	75,7	32,4	34,5
12	Małopolskie	45,3	42,4	22,2	25,9	32,5	31,7	25,7	24,3	25,5	24,1	74,3	75,7	33,4	33,5
13	Mazowieckie	65,4	62,1	12,3	15,6	22,4	22,3	22,8	22,5	21,8	22,1	77,2	77,5	29,5	30,1
14	Opolskie	42,5	43,1	26,1	26,1	31,4	30,8	25,2	24,6	24,5	23,8	74,8	75,4	36,3	36,0
15	Podkarpackie	33,8	31,6	26,5	30,7	39,6	37,7	24,5	26,1	24,1	25,8	75,5	73,9	35,4	33,3
16	Podlaskie	37,5	37,8	28,8	27,9	33,7	34,3	29,4	30,1	29,2	29,9	70,6	69,9	33,3	32,6
17	Pomorskie	49,3	51,3	22,8	21,6	27,9	27,1	26,2	26,7	25,3	25,9	73,8	73,3	31,5	30,9
18	Śląskie	57,3	56,7	17,9	19,4	24,8	23,9	26,0	24,1	24,4	23,5	74,0	75,9	33,5	34,7
19	Świętokrzyskie	35,9	35,7	29,2	30,5	34,9	33,8	27,7	28,4	27,2	27,7	72,3	71,6	34,1	32,2
20	Warmińsko-mazurskie	36,2	37,8	28,7	27,2	35,1	34,9	23,0	26,4	22,8	26,2	77,0	73,6	34,6	32,9
21	Wielkopolskie	48,5	50,9	22,6	19,4	28,8	29,7	27,6	25,4	26,8	24,8	72,4	74,6	32,0	32,6
22	Zachodniopomorskie	45,9	47,2	25,9	23,5	28,2	29,3	26,8	26,0	24,7	25,0	73,2	74,0	31,8	32,2

Tabela 2.5. **Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 i 2010 r. (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne		w tym udziały w dochodach b.p.		Dotacje celowe		w tym na inwestycje		Subwencja ogólna	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym:	4 058	4 263	1 980	2 065	880	865	898	970	301	323	1 180	1 228
2	gminy	2 547	2 834	1 179	1 264	415	419	505	681	85	177	863	889
3	m. st. Warszawa	5 911	6 085	4 968	4 868	2 436	2 272	234	482	3	219	709	735
4	miasta na prawach powiatu	3 665	3 966	2 270	2 382	993	972	489	636	105	201	906	947
5	powiaty	789	882	227	252	114	115	203	251	53	84	358	379
6	województwa samorządowe	512	369	166	150	133	127	274	143	179	81	73	76
7	Dolnośląskie	4 161	4 443	2 299	2 477	939	937	878	940	303	293	983	1 026
8	Kujawsko-pomorskie	3 858	4 068	1 643	1 764	694	670	924	967	240	230	1 292	1 337
9	Lubelskie	3 574	3 938	1 213	1 285	522	518	907	1 139	221	373	1 455	1 513
10	Lubuskie	4 262	4 186	1 657	1 736	657	652	1 392	1 174	676	392	1 213	1 276
11	Łódzkie	3 914	3 943	1 813	1 916	794	800	1 046	934	448	333	1 056	1 094
12	Małopolskie	3 894	4 186	1 765	1 776	789	770	866	1 083	332	442	1 264	1 327
13	Mazowieckie	4 835	5 012	3 160	3 115	1 628	1 560	592	782	116	272	1 082	1 115
14	Opolskie	3 820	4 005	1 625	1 727	685	657	997	1 044	409	378	1 198	1 234
15	Podkarpackie	3 878	4 336	1 312	1 369	504	493	1 029	1 331	270	420	1 537	1 636
16	Podlaskie	4 074	4 154	1 527	1 569	596	567	1 172	1 160	521	492	1 375	1 424
17	Pomorskie	4 183	4 485	2 064	2 300	894	892	954	969	339	320	1 166	1 216
18	Śląskie	3 621	3 896	2 077	2 209	913	931	647	755	199	276	898	933
19	Świętokrzyskie	4 093	4 432	1 468	1 582	603	560	1 196	1 354	425	450	1 429	1 496
20	Warmińsko-mazurskie	4 140	4 351	1 498	1 646	589	580	1 186	1 185	315	332	1 455	1 520
21	Wielkopolskie	3 969	3 955	1 925	2 014	880	871	899	768	349	197	1 145	1 173
22	Zachodniopomorskie	4 248	4 246	1 951	2 004	741	715	1 100	998	390	305	1 198	1 244

Tabela 2.6. **Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 i 2010 r. (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym:	4 399	4 655	1 130	1 159	1 090	1 133	3 268	3 496	1 432	1 516	481	368
2	gminy	2 748	3 125	635	783	619	772	2 113	2 342	964	1 045	163	160
3	m. st. Warszawa	6 631	7 048	1 228	1 509	1 181	1 505	5 403	5 539	1 680	1 767	1 060	473
4	miasta na prawach powiatu	4 088	4 278	985	961	917	924	3 102	3 317	1 342	1 415	453	400
5	powiaty	831	934	160	204	159	203	671	730	414	414	51	50
6	województwa samorządowe	536	399	261	156	254	150	275	244	51	56	160	92
7	Dolnośląskie	4 738	4 875	1 311	1 196	1 262	1 147	3 427	3 680	1 410	1 464	492	423
8	Kujawsko-pomorskie	4 087	4 434	962	1 051	938	1 018	3 125	3 384	1 432	1 510	341	311
9	Lubelskie	3 782	4 334	806	1 054	777	1 030	2 975	3 280	1 410	1 514	393	349
10	Lubuskie	4 626	4 782	1 428	1 312	1 405	1 297	3 198	3 470	1 432	1 530	473	429
11	Łódzkie	4 206	4 226	1 215	1 028	1 164	1 010	2 991	3 198	1 363	1 457	356	289
12	Małopolskie	4 172	4 442	1 072	1 078	1 062	1 070	3 100	3 365	1 396	1 487	419	371
13	Mazowieckie	5 345	5 535	1 220	1 248	1 164	1 225	4 125	4 287	1 577	1 665	822	401
14	Opolskie	4 104	4 405	1 036	1 083	1 005	1 050	3 068	3 322	1 491	1 585	380	327
15	Podkarpackie	4 142	4 692	1 014	1 224	999	1 213	3 128	3 468	1 468	1 563	399	330
16	Podlaskie	4 212	4 560	1 240	1 372	1 232	1 365	2 971	3 187	1 402	1 487	377	364
17	Pomorskie	4 590	4 927	1 205	1 318	1 160	1 274	3 386	3 609	1 447	1 522	448	389
18	Śląskie	3 983	4 085	1 037	986	973	958	2 946	3 099	1 334	1 417	463	350
19	Świętokrzyskie	4 349	4 939	1 206	1 401	1 184	1 367	3 143	3 538	1 483	1 593	382	293
20	Warmińsko-mazurskie	4 426	4 850	1 020	1 282	1 010	1 272	3 406	3 568	1 529	1 597	465	398
21	Wielkopolskie	4 243	4 412	1 172	1 119	1 137	1 096	3 071	3 293	1 358	1 437	425	372
22	Zachodniopomorskie	4 516	4 715	1 212	1 224	1 114	1 180	3 304	3 491	1 435	1 518	530	459

Tabela 2.7. **Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2010 r. (w %)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Dotacje celowe	w tym inwestycje	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	gminy	66	61	48	70	55	72	67	68	67
3	m. st. Warszawa	143	236	263	50	68	60	151	130	158
4	miasta na prawach powiatu	93	115	112	66	62	77	92	83	95
5	powiaty	21	12	13	26	26	31	20	18	21
6	województwa samorządowe	9	7	15	15	25	6	9	13	7
7	Dolnośląskie	104	120	108	97	91	84	105	103	105
8	Kujawsko-pomorskie	95	85	78	100	71	109	95	91	97
9	Lubelskie	92	62	60	117	116	123	93	91	94
10	Lubuskie	98	84	75	121	121	104	103	113	99
11	Łódzkie	93	93	92	96	103	89	91	89	91
12	Małopolskie	98	86	89	112	137	108	95	93	96
13	Mazowieckie	118	151	180	81	84	91	119	108	123
14	Opolskie	94	84	76	108	117	100	95	93	95
15	Podkarpackie	102	66	57	137	130	133	101	106	99
16	Podlaskie	97	76	66	120	152	116	98	118	91
17	Pomorskie	105	111	103	100	99	99	106	114	103
18	Śląskie	91	107	108	78	85	76	88	85	89
19	Świętokrzyskie	104	77	65	140	139	122	106	121	101
20	Warmińsko-mazurskie	102	80	67	122	103	124	104	111	102
21	Wielkopolskie	93	98	101	79	61	96	95	97	94
22	Zachodniopomorskie	100	97	83	103	94	101	101	106	100

Tabela 2.8. **Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych ¹⁾ działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2010 r. (w %)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem	Dz. 010 Rolnictwo i łowiectwo	Dz. 600 Transport i łączność	Dz. 700 Gospodarka mieszkaniowa	Dz. 750 Administracja publiczna	Dz. 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Dz. 758 Różne rozliczenia	Dz. 801 Oświata i wychowanie	Dz. 851 Ochrona zdrowia	Dz. 852 Pomoc społeczna	Dz. 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	Dz. 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	Dz. 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Dz. 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Dz. 926 Kultura fizyczna i sport
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	P O L S K A, w tym:	100	2,8	18,0	3,4	8,4	2,2	1,7	28,4	2,2	12,5	1,6	2,3	5,7	3,9	3,6
2	gminy	100	4,4	11,1	3,1	9,2	1,6	0,3	33,3	0,7	15,9	0,6	1,2	8,3	3,9	3,6
3	m. st. Warszawa	100	0,0	30,8	9,3	7,1	2,2	8,1	18,3	2,4	5,5	0,8	2,3	2,3	5,4	3,0
4	miasta na prawach powiatu	100	0,1	17,5	4,6	6,5	2,5	1,4	30,2	1,7	12,2	1,4	2,8	6,3	3,9	5,4
5	powiaty	100	0,2	21,7	0,7	10,1	5,1	0,6	28,5	5,9	12,8	4,2	6,0	0,5	0,6	0,7
6	województwa samorządowe	100	8,2	39,1	0,6	9,0	0,2	6,3	5,3	6,2	0,6	3,7	1,1	0,6	8,5	3,2
7	Dolnośląskie	100	2,9	16,9	2,1	8,2	1,9	0,2	29,2	2,7	14,7	2,2	2,2	5,7	3,8	3,8
8	Kujawsko-pomorskie	100	4,6	17,5	1,6	8,6	2,5	0,2	31,0	1,9	14,5	1,9	2,6	4,5	3,4	1,9
9	Lubelskie	100	3,9	14,2	2,9	9,0	2,5	0,2	27,7	2,2	14,0	2,3	2,3	6,3	5,0	4,2
10	Lubuskie	100	1,9	16,8	2,6	9,4	2,7	0,8	29,0	2,6	13,5	1,4	2,0	7,9	3,7	2,3
11	Łódzkie	100	2,4	19,3	3,1	7,7	2,2	0,5	30,8	1,5	12,4	1,7	2,6	5,5	4,2	2,9
12	Małopolskie	100	1,7	22,2	5,1	8,4	2,1	7,3	24,9	2,3	8,9	1,1	2,1	3,9	4,2	2,9
13	Mazowieckie	100	3,0	14,1	2,8	9,6	2,4	0,4	30,1	2,4	12,6	1,8	1,9	6,1	4,8	4,7
14	Opolskie	100	3,1	17,1	1,6	7,4	2,9	0,2	30,5	1,9	15,5	1,2	2,6	7,3	3,2	2,6
15	Podkarpackie	100	3,7	20,2	2,8	8,6	1,9	0,1	28,7	1,6	12,2	1,9	2,3	5,0	4,4	3,0
16	Podlaskie	100	3,3	17,6	4,3	7,8	2,0	0,7	27,7	2,7	12,1	1,8	2,3	4,7	3,9	5,1
17	Pomorskie	100	1,6	15,8	4,5	8,3	2,3	0,5	30,7	2,2	12,0	1,4	2,3	7,4	3,8	4,7
18	Śląskie	100	5,4	16,4	1,8	8,4	2,2	0,2	26,7	2,1	15,6	2,2	2,4	6,4	3,3	3,5
19	Świętokrzyskie	100	3,9	14,5	2,3	8,6	2,0	0,3	28,6	1,7	15,9	2,1	2,8	5,6	3,6	3,6
20	Warmińsko-mazurskie	100	3,8	18,8	2,1	8,5	2,0	0,9	30,1	1,9	12,4	1,6	1,9	4,3	3,6	5,4
21	Wielkopolskie	100	2,4	16,4	3,5	9,4	2,2	0,3	26,9	2,3	13,7	2,4	3,1	5,7	4,0	4,0
22	Zachodniopomorskie	100														

¹⁾ Pominięto działy dla których udział procentowy w wydatkach ogółem wszystkich jest wyniósł poniżej 1,5%.

Tabela 2.9. Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2010 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem w %	
			wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	4:3	5:3
1	2	3	4	5	6	7
1	P O L S K A w tym:	177 766 153	21 895 308	13 527 948	12,3	7,6
2	gminy	79 740 609	9 380 119	5 763 424	11,8	7,2
3	M. st. Warszawa	12 100 710	899 494	375 653	7,4	3,1
4	miasta na prawach powiatu	46 853 439	4 534 793	2 867 577	9,7	6,1
5	powiaty	23 826 369	2 770 519	1 932 249	11,6	8,1
6	województwa samorządowe	15 245 027	4 310 383	2 589 045	28,3	17,0
7	Dolnośląskie w tym:	14 027 113	1 547 616	864 512	11,0	6,2
8	gminy	6 716 509	751 174	454 593	11,2	6,8
9	miasta na prawach powiatu	3 999 167	253 441	105 985	6,3	2,7
10	powiaty	2 008 061	129 863	86 617	6,5	4,3
11	województwo samorządowe	1 303 375	413 137	217 317	31,7	16,7
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	9 177 432	1 158 818	746 531	12,6	8,1
13	gminy	4 035 331	422 084	249 858	10,5	6,2
14	miasta na prawach powiatu	3 068 905	332 867	227 517	10,8	7,4
15	powiaty	1 222 373	117 115	69 143	9,6	5,7
16	województwo samorządowe	850 823	286 751	200 014	33,7	23,5
17	Lubelskie w tym:	9 338 507	1 409 868	904 124	15,1	9,7
18	gminy	4 918 040	737 541	458 322	15,0	9,3
19	miasta na prawach powiatu	2 130 687	167 709	109 208	7,9	5,1
20	powiaty	1 522 555	282 610	229 342	18,6	15,1
21	województwo samorządowe	767 226	222 008	107 252	28,9	14,0
22	Lubuskie w tym:	4 833 678	828 413	466 532	17,1	9,7
23	gminy	2 529 052	414 162	235 107	16,4	9,3
24	miasta na prawach powiatu	1 040 687	172 550	74 883	16,6	7,2
25	powiaty	750 589	75 521	48 081	10,1	6,4
26	województwo samorządowe	513 350	166 180	108 461	32,4	21,1
27	Łódzkie w tym:	10 728 017	1 359 483	949 082	12,7	8,8
28	gminy	5 059 556	649 933	465 021	12,8	9,2
29	miasta na prawach powiatu	3 240 763	220 085	174 565	6,8	5,4
30	powiaty	1 564 532	229 264	181 677	14,7	11,6
31	województwo samorządowe	863 166	260 200	127 818	30,1	14,8
32	Małopolskie w tym:	14 678 736	1 780 488	1 130 357	12,1	7,7
33	gminy	7 149 018	656 412	412 675	9,2	5,8
34	miasta na prawach powiatu	4 295 840	364 609	244 864	8,5	5,7
35	powiaty	2 035 080	287 736	180 604	14,1	8,9
36	województwo samorządowe	1 198 798	471 731	292 214	39,4	24,4
37	Mazowieckie w tym:	28 959 461	2 336 478	1 357 073	8,1	4,7
38	gminy	9 321 046	728 982	481 467	7,8	5,2
39	M. st. Warszawa	12 100 710	899 494	375 653	7,4	3,1
40	miasta na prawach powiatu	2 246 065	101 389	72 446	4,5	3,2
41	powiaty	2 783 080	255 399	209 517	9,2	7,5
42	województwo samorządowe	2 508 560	351 214	217 990	14,0	8,7
43	Opolskie w tym:	4 537 030	653 043	414 711	14,4	9,1
44	gminy	2 665 259	300 309	175 162	11,3	6,6
45	miasta na prawach powiatu	568 840	73 305	36 746	12,9	6,5
46	powiaty	747 976	53 752	44 410	7,2	5,9
47	województwo samorządowe	554 955	225 677	158 392	40,7	28,5
48	Podkarpackie w tym:	9 865 857	1 422 142	895 608	14,4	9,1
49	gminy	5 659 683	803 335	501 281	14,2	8,9
50	miasta na prawach powiatu	1 571 778	154 079	110 745	9,8	7,0
51	powiaty	1 654 700	204 860	139 159	12,4	8,4
52	województwo samorządowe	979 696	259 868	144 422	26,5	14,7
53	Podlaskie w tym:	5 422 262	981 640	631 976	18,1	11,7
54	gminy	2 325 545	328 053	188 878	14,1	8,1
55	miasta na prawach powiatu	2 014 525	436 285	306 703	21,7	15,2
56	powiaty	670 512	66 739	43 004	10,0	6,4
57	województwo samorządowe	411 680	150 562	93 392	36,6	22,7
58	Pomorskie w tym:	11 014 460	1 272 754	727 567	11,6	6,6
59	gminy	4 672 184	691 482	406 407	14,8	8,7
60	miasta na prawach powiatu	4 116 994	201 552	106 242	4,9	2,6
61	powiaty	1 353 274	142 207	98 772	10,5	7,3
62	województwo samorządowe	872 009	237 513	116 145	27,2	13,3

ciąg dalszy tabeli 2.9.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem w %	
			wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	4:3	5:3
1	2	3	4	5	6	7
63	Śląskie w tym:	18 947 046	2 265 984	1 524 362	12,0	8,0
64	gminy	5 769 063	622 031	424 020	10,8	7,3
65	miasta na prawach powiatu	10 147 953	1 128 541	763 865	11,1	7,5
66	powiaty	1 619 996	224 035	163 639	13,8	10,1
67	województwo samorządowe	1 410 034	291 378	172 838	20,7	12,3
68	Świętokrzyskie w tym:	6 264 123	1 065 116	612 434	17,0	9,8
69	gminy	3 644 235	659 068	370 715	18,1	10,2
70	miasta na prawach powiatu	982 946	114 168	80 383	11,6	8,2
71	powiaty	1 076 039	123 545	74 977	11,5	7,0
72	województwo samorządowe	560 903	168 335	86 359	30,0	15,4
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	6 923 222	1 203 090	708 826	17,4	10,2
74	gminy	3 808 389	635 940	378 736	16,7	9,9
75	miasta na prawach powiatu	1 314 792	230 067	135 654	17,5	10,3
76	powiaty	1 258 629	181 563	130 727	14,4	10,4
77	województwo samorządowe	541 412	155 520	63 708	28,7	11,8
78	Wielkopolskie w tym:	15 064 022	1 558 624	919 674	10,3	6,1
79	gminy	7 613 344	613 993	348 465	8,1	4,6
80	miasta na prawach powiatu	4 034 394	326 105	151 309	8,1	3,8
81	powiaty	2 293 368	249 312	149 738	10,9	6,5
82	województwo samorządowe	1 122 915	369 215	270 162	32,9	24,1
83	Zachodniopomorskie w tym:	7 985 188	1 051 750	674 580	13,2	8,4
84	gminy	3 854 356	365 621	212 715	9,5	5,5
85	miasta na prawach powiatu	2 079 104	258 041	166 460	12,4	8,0
86	powiaty	1 265 603	146 995	82 843	11,6	6,5
87	województwo samorządowe	786 125	281 093	212 561	35,8	27,0

Tabela 2.10. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	% w stosunku w	kwota	% w stosunku w	kwota	% w stosunku w	kwota	% w stosunku w	kwota	% w stosunku w	kwota	% w stosunku w	kwota	% w stosunku w
1		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym:	55 093 872	33,8	4 406 157	2,7	50 406 734	31,0	49 886 900	30,6	6	0,0	280 975	0,2	195 222	0,1
2	gminy	21 929 612	30,3	519 037	0,7	21 261 402	29,4	20 839 160	28,8	0	0,0	149 174	0,2	114 172	0,2
3	m. st. Warszawa	5 291 391	50,7	2 391 471	22,9	2 897 617	27,7	2 897 617	27,7	0	0,0	2 303	0,0	310	0,0
4	miasta na prawach powiatu	18 146 131	41,8	945 050	2,2	17 099 678	39,4	17 023 569	39,2	0	0,0	101 403	0,2	76 259	0,2
5	powiaty	5 435 587	24,2	217 854	1,0	5 196 496	23,1	5 175 014	23,0	6	0,0	21 230	0,1	903	0,0
6	wojewódzтва samorządowe	4 291 150	30,4	332 745	2,4	3 951 541	28,0	3 951 541	28,0	0	0,0	6 865	0,0	3 579	0,0
7	Dolnośląskie	5 362 428	42,0	0	0,0	5 328 623	41,7	5 277 932	41,3	0	0,0	33 805	0,3	24 141	0,2
3	Kujawsko-pomorskie	3 153 292	37,5	103 759	1,2	3 014 281	35,8	2 995 585	35,6	0	0,0	35 252	0,4	14 425	0,2
4	Lubelskie	2 562 574	30,2	0	0,0	2 556 109	30,1	2 485 887	29,3	0	0,0	6 465	0,1	5 159	0,1
5	Lubuskie	1 712 194	40,5	155 165	3,7	1 548 381	36,6	1 542 553	36,5	0	0,0	8 649	0,2	5 580	0,1
6	Łódzkie	3 301 818	33,0	40 970	0,4	3 240 904	32,4	3 237 269	32,3	0	0,0	19 945	0,2	17 677	0,2
7	Małopolskie	5 205 235	37,6	3 500	0,0	5 193 543	37,5	5 172 582	37,4	0	0,0	8 192	0,1	4 202	0,0
8	Mazowieckie	10 795 921	41,2	2 755 868	10,5	8 004 411	30,5	7 970 095	30,4	0	0,0	35 643	0,1	16 794	0,1
9	Opolskie	1 191 394	28,9	27 100	0,7	1 162 834	28,2	1 147 630	27,8	0	0,0	1 460	0,0	1 420	0,0
10	Podkarpackie	2 398 140	26,3	23 500	0,3	2 363 929	25,9	2 342 503	25,7	0	0,0	10 712	0,1	6 941	0,1
11	Podlaskie	1 247 018	25,2	337 480	6,8	906 377	18,4	843 888	17,1	0	0,0	3 161	0,1	2 983	0,1
12	Pomorskie	3 483 965	34,7	0	0,0	3 471 905	34,6	3 444 279	34,4	0	0,0	12 060	0,1	5 601	0,1
13	Śląskie	4 562 449	25,2	514 712	2,8	4 005 975	22,2	3 991 696	22,1	0	0,0	41 762	0,2	37 471	0,2
14	Świętokrzyskie	1 466 699	26,1	45 100	0,8	1 416 715	25,2	1 401 019	24,9	0	0,0	4 884	0,1	3 776	0,1
15	Warmińsko-mazurskie	2 042 477	32,9	92 680	1,5	1 926 316	31,0	1 848 222	29,8	6	0,0	23 475	0,4	19 752	0,3
16	Wielkopolskie	4 218 751	31,2	287 803	2,1	3 920 055	29,0	3 865 437	28,6	0	0,0	10 893	0,1	8 507	0,1
17	Zachodniopomorskie	2 389 516	33,2	18 520	0,3	2 346 378	32,6	2 320 323	32,3	0	0,0	24 618	0,3	20 793	0,3

3. Wykonanie budżetów przez gminy

Obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych wprowadziły istotne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych³⁷.

Dla gospodarki finansowej gmin największe znaczenie miał fakt obowiązku likwidacji do końca 2010 r. zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określa nuofp, w związku z czym część realizowanych przez nie zadań została wchłonięta do budżetów gmin bądź przejęta przez utworzone w ich miejsca jednostki budżetowe. Pozostałe po likwidacji jednostek środki pieniężne, należności i zobowiązania zwiększyły zasoby i obciążenia gmin bądź nowo utworzonych jednostek organizacyjnych. W podobny sposób na sytuację gmin wpłynęła likwidacja gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz rachunków dochodów własnych działających w zakresie innym niż oświata.

W 2010 r., wynikłe z likwidacji gminnych funduszy ochrony środowiska, gminy uzyskały nowe źródło dochodów, jakim są wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Zmiana przepisów dotyczących ochrony środowiska umożliwiła również gminom realizowanie zadań własnych z zakresu ochrony środowiska poprzez udzielanie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji m.in. podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w szczególności osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz gminnym osobom prawnym³⁸.

Uchwalanie wysokości stawek podatkowych określonych w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i leśnym należało, podobnie jak w latach poprzednich, do wyłącznej kompetencji organów stanowiących gmin. Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych³⁹ oraz minimalne stawki podatku od środków transportowych⁴⁰, natomiast Minister Środowiska opublikował górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych na 2010 r. dla poszczególnych rodzajów kopalin⁴¹. Ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego średnie ceny skupu żyta⁴² i sprzedaży drewna⁴³ za okres trzech kwartałów 2009 r. stanowiły podstawę obliczenia podatku rolnego i leśnego.

Do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych gminy składały wnioski o wypłatę kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu zwolnień w podatkach

³⁷ Vide punkt 2.1. niniejszej części *Sprawozdania* ...

³⁸ Art. 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 229, poz. 1498).

³⁹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 3 sierpnia 2009 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych (M. P. Nr 52, poz. 742).

⁴⁰ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 6 października 2009 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2010 r. (M. P. Nr 67, poz. 872).

⁴¹ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2009 r. w sprawie górnych i dolnych stawek opłat eksploatacyjnych na rok 2010 (M. P. Nr 74, poz. 927).

⁴² Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2009 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres trzech kwartałów 2009 r. (M. P. Nr 68, poz. 886).

⁴³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2009 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2009 r. (M. P. Nr 69, poz. 896).

od nieruchomości, podatku rolnym, leśnym oraz podatku od czynności cywilnoprawnych pracodawców, prowadzących zakłady pracy chronionej⁴⁴.

Katalog dotacji celowych o które mogły ubiegać się gminy, poszerzony został o środki przeznaczone na wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej, z wyłączeniem zadań z zakresu pomocy technicznej. Środki te były przekazywane właściwym dysponentom przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Ministra Finansów.

W maju, czerwcu i sierpniu 2010 r. w gminach południowej Polski doszło do uszkodzenia lub zniszczenia wielu obiektów budowlanych w wyniku powodzi, osunięcia ziemi, wiatru lub intensywnych opadów atmosferycznych. Gminy dotknięte przez żywioł mogły otrzymać z budżetu państwa dotację na dofinansowanie zadań własnych bieżących i majątkowych⁴⁵, stanowiącą więcej niż 80% kosztów realizacji zadania. Ponadto, przysługiwała im dotacja w wysokości równej sumie ekwiwalentów wypłaconych członkom ochotniczej straży pożarnej za uczestnictwo w działaniu ratowniczym związanym z powodzią.

Dzieci realizujące w roku szkolnym 2009/2010 obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne oraz uczniowie uczęszczający w roku szkolnym 2009/2010 do szkół wszystkich typów (oprócz szkół dla dorosłych) zostali objęci pomocą w formie zasiłku powodziowego na cele edukacyjne, o ile ich rodziny zostały zakwalifikowane do otrzymania jednorazowego świadczenia pieniężnego ze środków pomocy społecznej w wysokości do 6 000 zł, w związku z powodzią⁴⁶.

Przepisy nuofp umożliwiły tworzenie przez gminy w formie jednostki lub samorządowego zakładu budżetowego centrów integracji społecznej. Centra mogą być finansowane z dotacji, dochodów własnych jst lub ze środków ujętych w programie profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych⁴⁷.

Przepisy zmienionej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nałożyły na gminy zadania dotyczące opracowania i realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ochrony ofiar przemocy, prowadzenia poradnictwa i interwencji, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych⁴⁸.

Kryteria oceny wniosku o finansowe wsparcie na tworzenie przez gminę lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zostały uzupełnione o szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475).

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.).

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne (Dz. U. Nr 153, poz. 1028).

⁴⁷ Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1020).

⁴⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 842).

powodzi z 2010 r.⁴⁹. Gmina może być inwestorem budowli przeciwpowodziowych, a inwestycja taka jest celem publicznym⁵⁰.

3.1. Dochody

Planowane na 2010 r. dochody gmin wykonane zostały w kwocie 72 310 510 tys. zł, co stanowiło 96,7% planu. W latach 2007 i 2008 plan został przekroczony, odpowiednio o 0,8% i 0,3%, natomiast w 2009 r. do pełnego wykonania zabrakło 2,7%. Dochody bieżące zostały wykonane we wszystkich typach gmin na podobnym poziomie 99,6%. Kolejny rok z rzędu odnotowano spadek poziomu wykonania dochodów majątkowych: od 85,2% w 2008 r., 79,4% w 2009 r. do 77,9% w 2010 r. Najniższy poziom wykonania dochodów majątkowych odnotowały gminy wiejskie 76,5% (w 2009 r. gminy miejskie 77,1%).

Dochody budżetowe gmin w 2010 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2010 (w tys. zł)	Dochody bieżące		Dochody majątkowe		Wykonanie (w %)	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dochody bieżące 4:3	Dochody majątkowe 6:5
1	2	3	4	5	6	7	8
Gminy, z tego:	72 310 510	64 703 992	64 440 183	10 108 069	7 870 327	99,6	77,9
- miejskie	16 507 977	14 386 305	14 377 252	2 651 937	2 130 725	99,9	80,3
- miejsko-wiejskie	23 937 215	21 406 238	21 313 505	3 384 378	2 623 710	99,6	77,5
- wiejskie	31 865 318	28 911 449	28 749 426	4 071 754	3 115 892	99,4	76,5

Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie zrealizowały dochody na poziomie 96,6% planu, natomiast gminy miejskie o 0,3 punktu procentowego większe wykonanie planu. We wszystkich typach gmin każdego z województw nie wykonano w pełni zaplanowanych dochodów. Gminy miejskie województw lubuskiego (99,9%), pomorskiego (99,6%) i łódzkiego (99,2%) osiągnęły najwyższe wskaźniki realizacji planu. Natomiast gminy wiejskie województwa zachodniopomorskiego (91,6%) i gminy miejskie województw dolnośląskiego (93,7%) i lubelskiego (94,4%) osiągnęły najniższy wskaźnik realizacji planu (**tabela 3.1.**).

Wykonanie **dochodów własnych** gmin pozostało na poziomie roku ubiegłego i wyniosło 96,2%. Podobnie jak w latach poprzednich te same źródła dochodów wpływały na wysokość tego wskaźnika. Najniższa realizacja planu dotyczyła zawsze dochodów z majątku gminy (82,0%) oraz dochodów z opłaty skarbowej (93,4%), a najwyższe, ponadplanowe dochody gminy uzyskiwały z podatków od spadków i darowizn (113,4%), od czynności cywilnoprawnych (110,1%) i z udziałów w podatku CIT (106,1%).

Subwencja wpłynęła do gmin w pełnej wysokości zaplanowanych kwot.

Wykonanie **dotacji celowych** było niższe, w stosunku do 2009 r., o 2,3 punktu procentowego i osiągnęło poziom 93,4% planu. Dotacje na zadania własne i na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst zostały wykonane tylko w 87,3%, jednak najmniej dotacji zostało przekazanych na zadania inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (76,9% wielkości planowanych).

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. Nr 141, poz. 949).

⁵⁰ Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963).

W 2010 r. zaplanowano o 12,2% więcej dochodów niż w roku poprzednim. Dochody wykonane były wyższe o 11,4% w stosunku do roku ubiegłego i przy niskim wskaźniku inflacji 2,6%, realny wzrost wyniósł 8,8% (w 2009 r. realny wzrost – o 0,6%). W 2010 r. wystąpił znaczny wzrost dochodów i poprawił się wskaźnik wykonania udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT – 99,0%.

Dynamika i struktura dochodów

Rok 2010 charakteryzuje wysoka dynamika dochodów – wzrost o 11,4% (realnie o 8,8%) w porównaniu z rokiem poprzednim. W latach 2006 - 2008 dochody gmin wzrosły, odpowiednio o 12,9%, 10,2% i 9,3%. Jedynie w 2009 r. nastąpił dość znaczny spadek tempa wzrostu dochodów do 4,1% (realnie 0,6%). Gminy miejskie w dwóch ostatnich latach uzyskiwały najniższą dynamikę dochodów w typach gmin: w 2010 r. dochody te wzrosły o 11,1% (realnie o 8,5%), gminy miejsko-wiejskie uzyskały dokładnie taki sam wskaźnik tempa wzrostu dochodów. Gminy wiejskie osiągnęły, podobnie jak w roku ubiegłym, najwyższy wskaźnik dynamiki 111,9% (realnie 109,3%).

W typach gmin wszystkich województw wystąpił zarówno nominalny jak i realny⁵¹ wzrost dochodów w stosunku do roku poprzedniego, odpowiednio od 2,2% do 30,1% i od 1,0% do 27,5%. W najniższym stopniu wzrosły dochody w gminach wiejskich (o 2,2%) i miejskich (o 3,8%) województwa podlaskiego, które uzyskało najniższy wskaźnik wzrostu (o 4,3%). Podobnie niski wzrost dochodów uzyskały gminy województw zachodnio-pomorskiego (o 6,3%) i wielkopolskiego (o 7,7%). Wyjątkowo wysoki wzrost dochodów wystąpił w gminach miejskich województwa świętokrzyskiego o 30,1%⁵². Gminy wiejskie tego województwa uzyskały jeden z wyższych wskaźników wzrostu (o 18,8%). Wysokie wskaźniki wzrostu dochodów uzyskały również gminy województw podkarpackiego (o 16,8%) i lubelskiego⁵³ (o 15,1%). W roku ubiegłym wystąpił znaczny nominalny i realny spadek dochodów w stosunku do 2008 r., natomiast rok 2010 pod względem wysokiego wskaźnika dynamiki dochodów był podobny do roku 2006 i 2007.

Dynamika **dochodów własnych** (wzrost o 7,5%) w stosunku do roku poprzedniego zbliżona była do lat 2006 i 2008⁵⁴, nie była jednak tak wysoka jak w 2007 r., w którym dochody wzrosły o 15,1%. W ostatnich latach tylko w 2009 r. wystąpił nominalny (o 2,2%) i realny (o 5,7%) spadek dochodów własnych w stosunku do roku poprzedniego. Najwyższy wzrost dochodów własnych zanotowano w gminach wiejskich o 9,1%, a najniższy w gminach miejskich 5,5%⁵⁵. W najmniejszym stopniu dochody własne wzrosły w gminach miejskich województwa opolskiego o 1,9%, a w największym stopniu w gminach wiejskich województwa łódzkiego o 19,4%. Gminy województwa lubelskiego uzyskały w 2010 r. jeden z najwyższych wskaźników dynamiki dochodów własnych (wzrost o 12,6%)⁵⁶, w 2009 r. gminy miejsko-wiejskie i wiejskie tego województwa zanotowały najwyższy spadek dochodów własnych, odpowiednio o 11,7% i 11,6%. (**tabela 3.2.**)

⁵¹ Realny spadek dochodów w stosunku do 2009 r. wystąpił tylko w gminach wiejskich województwa podlaskiego o 0,4%.

⁵² Gminy województwa świętokrzyskiego uzyskały najwyższy w kraju wskaźnik wzrostu dochodów o 18,9%.

⁵³ Gminy miejsko-wiejskie tego województwa uzyskały drugi najwyższy wskaźnik wzrostu dochodów o 22,8%.

⁵⁴ W 2006 r. dochody własne wzrosły o 9,9%, a w 2008 r. o 8,8%.

⁵⁵ W gminach miejsko-wiejskich dochody własne wzrosły o 7,6%.

⁵⁶ Najwyższy wzrost dochodów własnych uzyskały gminy województwa warmińsko-mazurskiego o 14,8%.

Dochody budżetowe gmin w 2010 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2009 (w tys. zł)	2010				Dynamika (2009 = 100%)	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	nominalnie	realnie ¹⁾
Dochody ogółem, z tego:	64 882 149	74 812 061	72 310 510	96,7	100,0	111,4	108,8
- dochody własne, w tym:	30 021 854	33 534 369	32 264 384	96,2	44,6	107,5	104,9
- podatki i opłaty	11 894 657	12 237 434	12 313 999	100,6	17,0	103,5	100,9
- udziały w PIT	9 906 255	10 180 965	10 080 306	99,0	13,9	101,8	99,2
- udziały w CIT	652 817	581 890	617 362	106,1	0,9	94,6	92,0
- dotacje celowe, w tym:	12 871 052	18 603 333	17 370 295	93,4	24,0	135,0	132,4
- na zadania własne	4 058 713	8 339 281	7 279 890	87,3	10,1	179,4	176,8
- na zadania zlecone	7 948 140	9 428 382	9 339 910	99,1	12,9	117,5	114,9
- subwencja ogólna, w tym:	21 989 242	22 674 359	22 675 831	100,0	31,4	103,1	100,5
- oświatowa	15 494 300	16 230 986	16 230 499	100,0	22,4	104,8	102,2
Gminy							
- miejskie	14 858 092	17 038 242	16 507 977	96,9	22,8	111,1	108,5
- miejsko-wiejskie	21 547 461	24 790 616	23 937 215	96,6	33,1	111,1	108,5
- wiejskie	28 476 596	32 983 203	31 865 318	96,6	44,1	111,9	109,3

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

Wpływy z tytułu udziałów w podatkach budżetu państwa stanowiły największe źródło dochodów własnych i po ubiegłorocznym, znacznym spadku o 7,1%, w 2010 r. nastąpił niewielki wzrost (o 1,3%) poziomu dochodów z tego tytułu⁵⁷ (najniższy wzrost pośród głównych źródeł dochodów). Udziały w podatku PIT nominalnie wzrosły o 1,8%, realnie odnotowano spadek o 0,8%. Drugi rok z rzędu udziały w podatku CIT zmniejszają się w stosunku do poprzedniego roku (w 2009 r. o 6,2%, a w 2010 r. o 5,4%). W sześciu województwach dochody gmin z tytułu udziału w dochodach budżetu państwa obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego. W gminach miejskich województwa opolskiego w największym stopniu obniżył się poziom wpływów z tego tytułu o 7,8%, co spowodowało niewysoki wzrost dochodów własnych w tych gminach o 1,9%. Natomiast gminy wiejskie tego województwa uzyskały jeden z najwyższych wskaźników dynamiki z tego tytułu (wzrost o 5,5%)⁵⁸, a mimo to województwo opolskie uzyskało jeden z najniższych wskaźników wzrostu dochodów własnych w kraju.

Tempo wzrostu **dotacji celowych** w latach 2007 - 2009 rosło systematycznie od 5,6% poprzez 7,2% i 9,9% do 35,0% w 2010 r. Główną przyczyną tak wysokiej dynamiki był ogromny wzrost dotacji na zadania własne o 79,4% (już w 2009 r. tempo wzrostu było wysokie – 48,3%). Dotacje rozwojowe⁵⁹ w roku ubiegłym stanowiły 30,9% dotacji dla gmin na zadania własne i przekazano je w wysokości 1 253 072 tys. zł (wzrost o 608,8% w stosunku do roku 2008). W 2010 r. przekazano do gmin 3 862 790 tys. zł (3-krotność kwoty z roku ubiegłego) dotacji rozwojowych, które stanowiły 53,1% dotacji na zadania własne. Na zadania zlecone gminy otrzymały o 17,5% (o 1 391 770 tys. zł) więcej niż w roku ubiegłym (w 2009 r. zadania nie zostały w pełni wykonane, ponieważ gminy otrzymały z budżetu państwa o 232 628 tys. zł, tj. o 2,8% mniej środków niż w 2008 r.). Najmniejszy wzrost dotacji celowych w stosunku do roku poprzedniego wystąpił w gminach województwa

⁵⁷ Tylko w gminach miejskich wystąpił nominalny i realny spadek tego wskaźnika, odpowiednio o 0,4% i o 3,0%.⁵⁸ Największy wzrost dochodów z tego źródła wystąpił w gminach wiejskich województwa łódzkiego o 9,1% i również dynamika dochodów własnych była tu najwyższa 119,4%.⁵⁹ W 2010 r. gminy ujmowały w tych samych paragrafach dochodów dotacje celowe na realizację programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych oraz rozliczenie dotacji rozwojowych otrzymanych przed dniem 31 grudnia 2009 r.

podlaskiego o 8,2% i kujawsko-pomorskiego o 13,0%. Najwyższy wskaźnik wzrostu dotacji celowych osiągnęły gminy województwa świętokrzyskiego o 59,2% oraz śląskiego o 54,1%.

Wskaźnik dynamiki **subwencji ogólnej** w 2010 r. wyniósł 103,1% i był znacznie niższy niż w latach poprzednich (w 2009 r. – 110,4% i w 2008 r. – 111,5%). Wpływ na wielkość tego wskaźnika miała wysoka dynamika subwencji wyrównawczej (117,1% w 2008 r. i 119,7% w 2009 r.). W 2010 r. subwencja wyrównawcza spadła do poziomu 99,0%. W 2009 r. tylko gminy miejskie województwa mazowieckiego otrzymały o 4,7% mniej subwencji wyrównawczej w stosunku do roku ubiegłego. W 2010 r. sytuacja ta dotyczyła już prawie wszystkich województw. Tylko w gminach województw lubuskiego, podkarpackiego i pomorskiego, wystąpił wzrost subwencji wyrównawczej w stosunku do roku ubiegłego, odpowiednio o 1,6%, 1,7% i 3,0%. Najmniej subwencji wyrównawczej otrzymały gminy miejskie województw opolskiego 56,6%⁶⁰, świętokrzyskiego 73,2% i zachodniopomorskiego 82,1% wartości roku ubiegłego. Wyjątkowo dużo subwencji wyrównawczej w stosunku do 2009 r., otrzymały gminy miejskie województw: lubelskiego (wzrost o 40,0%), kujawsko-pomorskiego (wzrost o 30,4%) i łódzkiego (wzrost o 29,0%).

Wskaźnik dynamiki subwencji oświatowej w 2010 r. wyniósł 104,8% i drugi rok z rzędu był niższy od wskaźnika z roku poprzedniego – w 2009 r. o 2,8 punktu procentowego, a w 2010 r. o 2,2 punktu procentowego. W układzie terytorialnym wskaźnik ten kształtował się w przedziale od 103,3% w gminach województwa podlaskiego do 106,3% w gminach województwa pomorskiego. Najmniej subwencji oświatowej, w stosunku do roku poprzedniego, otrzymały gminy wiejskie województwa zachodniopomorskiego (wzrost o 0,5%) oraz gminy wiejskie i miejskie województwa podlaskiego⁶¹ (wzrost o 1,6% i 2,2%), natomiast najwięcej subwencji oświatowej przekazano do gmin miejsko-wiejskich województw podkarpackiego (wzrost o 8,6%) i lubelskiego (wzrost o 8,1%).

W **dochodach ogółem** gmin kolejny rok z rzędu wystąpił niekorzystny spadek udziału dochodów własnych, a udział ten w poszczególnych latach wynosił w 2008 r. – 49,2%, w 2009 r. – 46,3% i w 2010 r. – 44,6%. W latach 2008 i 2009 udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem wzrósł do poziomu 33,9%, natomiast w 2010 r. obniżył się o 2,5 punktu procentowego (do 31,4%) i zbliżył się do poziomu z 2007 r. (31,3%). W 2010 r. udział dotacji celowych po raz pierwszy osiągnął tak wysoki poziom 24,0% (wzrost o 4,2 punkty procentowe). W latach 2007 i 2008 wystąpił spadek udziału dotacji celowych w dochodach ogółem, odpowiednio o 0,8 i 0,4 punktu procentowego, natomiast w roku ubiegłym udział ten wzrósł o 1,0 punkt procentowy i kształtował się na poziomie 19,8% w strukturze dochodów ogółem. Strukturę dochodów przedstawia **tabela 3.3**.

Dochody własne, które dla gmin stanowią podstawę ich funkcjonowania i mają wpływ na ich kondycję finansową, kolejny rok z rzędu uległy obniżeniu w strukturze dochodów ogółem. W 2009 r. był to spadek o 2,9 punktu procentowego, w 2010 r. o 1,7 punktu procentowego i stanowiły one 44,6%⁶² dochodów. Wpływ na niekorzystną zmianę struktury dochodów miały ponownie udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Niekorzystna zmiana struktury dotknęła najbardziej gminy miejskie⁶³, w których udział

⁶⁰ Gminy te w dwóch ostatnich latach nie otrzymywały subwencji wyrównawczej z budżetu państwa.

⁶¹ Gminy miejsko-wiejskie w tym województwie otrzymały o 7,5% więcej subwencji oświatowej niż w 2009 r. i jest to jeden z najwyższych wskaźników dynamiki w kraju.

⁶² W związku z coraz niższym udziałem dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem 30,0% gmin w 2010 r. przekroczyło ten wskaźnik (w 2009 r. 28,7% gmin).

⁶³ W gminach miejskich udział dochodów własnych jest od wielu lat najwyższy. W 2010 r. stanowił 58,8%.

dochodów własnych obniżył się o 3,1 punktu procentowego (w roku poprzednim o 3,3 punktu procentowego). W gminach wiejskich udział dochodów własnych był najniższy i stanowił 35,9%. Poziom ten przekroczyło 33,0% gmin wiejskich, a średnią krajową tylko 18,1% gmin tego typu. Udział dochodów własnych w dochodach gmin wiejskich obniżył się o 0,9 punktu procentowego. Gminy miejsko-wiejskie charakteryzował nieco wyższy poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem 46,5%⁶⁴, w porównaniu do średniej krajowej (44,6%)⁶⁵, ale i tu udział dochodów własnych obniżył się o 1,5 punktu procentowego. Zestawienie poniżej przedstawia udział dochodów własnych w strukturze dochodów dla poszczególnych typów gmin.

Struktura dochodów własnych według typów gmin w 2010 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody własne	średnie dla typu	58,8	46,5	35,9
	minimalne	19,2	12,0	6,7
	maksymalne	84,9	86,7	97,5
% gmin powyżej średniej w typie		39,0	34,7	33,0
% gmin powyżej średniej krajowej		85,1	39,0	18,1

Odmienne do ogólnej tendencji spadkowej w gminach województw: kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i podlaskiego udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem w 2010 r. wzrósł, odpowiednio o 1,4; 0,9 i 0,8 punktu procentowego⁶⁶. Na przestrzeni ostatnich kilku lat, pomimo zmieniających się wielkości wskaźników udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem gmin, zaobserwować można powtarzającą się zależność. W gminach miejskich województw mazowieckiego, śląskiego i opolskiego dochody własne stanowiły najwyższy udział w dochodach ogółem (od 66,1% do 61,6%), natomiast w gminach wiejskich województw lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego udział ten był najniższy (od 25,4% do 25,7%). Różnica pomiędzy gminami z najwyższym udziałem a gminami z najniższym wynosi 40,7 punktu procentowego.

Pomimo spadku o 1,4 punktu procentowego w strukturze dochodów własnych, wpływy z podatków i opłat wyniosły 38,2% i były dominującym źródłem dochodów. Niskie wpływy z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT spowodowały obniżenie udziału o 2,0 punkty procentowe w stosunku do 2009 r. i osiągnęły poziom 33,2% w strukturze dochodów własnych⁶⁷. Gminy miejskie uzyskały największe dochody z wpływów z udziału w podatkach dochodowych 36,9%, a najniższy z podatków i opłat (udział w strukturze 34,0%)⁶⁸. W gminach wiejskich dochody z podatków i opłat w strukturze stanowiły 40,4% (najwięcej), a wpływy z udziałów w podatkach dochodowych o 10,1 punktów procentowych mniej⁶⁹. Największe źródło dochodów własnych, po dochodach z podatku PIT (31,2%), stanowiły wpływy z podatku od nieruchomości 28,1%. W gminach miejsko-wiejskich udział tych

⁶⁴ Poziom ten przekroczyło 34,7% gmin tego typu w kraju.

⁶⁵ Poziom ten przekroczyło 39,0% gmin typu miejsko-wiejskiego w kraju.

⁶⁶ Najbardziej udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem wzrósł w gminach wiejskich województwa łódzkiego z 39,6% do 41,7%.

⁶⁷ W roku ubiegłym obniżenie w strukturze udziału z tytułu wpływu z podatków PIT i CIT spowodowało wzrost udziału wpływów z podatków i opłat o 1,6 punktu procentowego.

⁶⁸ Wzrost o 0,5 punktu procentowego w stosunku do 2009 r.

⁶⁹ Ta sama relacja występuje w strukturze dochodów ogółem.

dochodów (29,5%) był najwyższy (42,7% gmin przekroczyło ten poziom). W gminach miejskich i wiejskich udział podatku od nieruchomości w strukturze był podobny, wyniósł odpowiednio 27,0% i 27,6%. Tylko 33,5% gmin wiejskich przekroczyło ten poziom, a 49,8% gmin miejskich było powyżej średniej dla swojego typu. W 2010 r. w strukturze dochodów własnych udział pozostałych dochodów wzrósł o 3,3 punktu procentowego i stanowił 20,5% (w roku 2009 – 17,2%). Wzrost tej kategorii dochodów był spowodowany znacznie większym udziałem dochodów ze źródeł pozabudżetowych (w 2009 r. – 18,6%, a w 2010 r. – 21,3%) oraz przejściem do budżetu dochodów uzyskiwanych ze zlikwidowanego funduszu ochrony środowiska. W strukturze dochodów własnych na podobnym poziomie, w porównaniu z rokiem ubiegłym, plasowały się dochody z majątku gmin (w 2010 r. stanowiły 8,1% zrealizowanych dochodów własnych, a w 2009 r. 8,0%). Gminy miejskie miały o 3,6 punktu procentowego wyższy udział z tego źródła od poziomu średniej krajowej, ponad 63% gmin przekroczyło ten poziom. Tylko 35% gmin wiejskich przekroczyło najniższy dla tego typu gmin poziom 5,2%.

W latach 2007 i 2008 odnotowano spadek udziału **dotacji celowych** w strukturze dochodów (odpowiednio o 0,8 i 0,4 punktu procentowego). W 2009 r. udział dotacji celowych wzrósł o 1 punkt procentowy, a w 2010 r. o 4,2 punktu procentowego i wynosił 24,0%. Przyczyną tak radykalnego wzrostu udziału dotacji celowych w strukturze dochodów był wysoki wzrost udziału dotacji rozwojowych z 9,7% w 2009 r. do 22,2% w roku 2010 (w 2008 r. – 1,5%) oraz wzrost z 2,0% w 2009 r. do 3,6% środków otrzymanych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (powódzie w 2010 r.).

W gminach wiejskich udział dotacji celowych w dochodach był najwyższy i stanowił 25,8%. Najniższy udział w strukturze (21,4%) miały gminy miejskie (wzrost o 4,4 punktu procentowego) i najmniejszy odsetek (35,3%) tych gmin przekroczył poziom średniej krajowej. Gminy wiejskie odnotowały podobny wzrost o 4,5 punktu procentowego, jednak aż 58,2% tych gmin przekroczyło średnią krajową. Poniższe zestawienie przedstawia udział dotacji w strukturze dochodów ogółem.

Udział dotacji w strukturze dochodów ogółem według typów gmin w 2010 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dotacje	średnie dla typu	21,4	23,5	25,8
	minimalne	3,2	5,3	0,6
	maksymalne	59,2	63,5	83,1
% gmin powyżej średniej w typie		50,2	52,8	46,8
% gmin powyżej średniej krajowej		35,3	50,1	58,2

W gminach miejskich województw świętokrzyskiego⁷⁰ i opolskiego wystąpił najwyższy, wzrost dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem, odpowiednio o 15,1 i 9 punktów procentowych, a równocześnie udział dochodów własnych w strukturze obniżył się znacząco, odpowiednio o 10,7 i 7,0 punktów procentowych. Najniższy udział dotacji w strukturze dochodów odnotowano w gminach województw wielkopolskiego (18,8%), mazowieckiego (19,7%) i śląskiego (20,8%), a najwyższy w gminach województw świętokrzyskiego (31,9%),

⁷⁰ Gminy miejskie i wiejskie tego województwa mają najwyższy udział w kraju dotacji celowych w strukturze dochodów odpowiednio 34,0% i 33,5%.

podkarpackiego (29,8%) i lubelskiego (29,2%).

W strukturze dotacji celowych udział poszczególnych rodzajów dotacji w stosunku do roku ubiegłego uległ znaczącym zmianom. W latach 2009 i 2010 dominującą pozycję w strukturze dotacji zajmowały dotacje na zadania zlecone 61,8% i 53,8% (ich udział obniżył się odpowiednio o 8,1 i 8,0 punktów procentowych w stosunku do roku poprzedniego). Konsekwencją tego był wzrost udziału dotacji na zadania własne z 31,5% w 2009 r. do 41,9% w 2010 r. (wzrost o 10,4 punktu procentowego). Szczególnie dużo dotacji zostało przekazanych gminom na zadania własne inwestycyjne, co dawało wzrost o ponad 16 punktów procentowych, tj. o 2 455 892 tys. zł. Fundusze celowe, kolejny rok z rzędu, przekazały gminom znacznie mniej dotacji, a ich udział w strukturze obniżył się z 3,6% w 2008 do 1,7% w 2010 r. (ponad 79% tych dotacji było przeznaczonych na zadania inwestycyjne).

W związku ze wzrostem udziału dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem, udział **subwencji ogólnej** (po dwóch ostatnich latach wzrostu) obniżył się z 33,9% w 2009 r. do 31,4% w 2010 r. (68% gmin, analogicznie jak w roku ubiegłym, przekroczyło tę średnią). W gminach wiejskich subwencja ogólna stanowiła najwyższy udział 38,4% (największy spadek udziału o 3,5 punktu procentowego do roku ubiegłego). W gminach miejskich subwencja stanowiła 19,9% ich dochodów, a poziom ten przekroczyło 53,1% gmin. Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem przedstawia poniższe zestawienie.

Udział subwencji w strukturze dochodów ogółem według typów gmin w 2010 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Subwencja ogólna	średnie dla typu	19,9	30,0	38,4
	minimalne	3,8	7,0	1,9
	maksymalne	53,6	57,3	66,5
% gmin powyżej średniej w typie		53,1	62,3	65,1
% gmin powyżej średniej krajowej		8,7	58,1	80,8

Udział subwencji oświatowej w strukturze subwencji ogólnej wzrósł o 1,1 punktu procentowego i stanowił 71,6% jej wielkości, natomiast w strukturze dochodów ogółem udział ten obniżył się o 1,5 punktu procentowego i stanowił 22,4% dochodów⁷¹. Poziom ten przekroczyło 66,2% gmin w kraju. Dla gmin wiejskich subwencja oświatowa była jednym z ważniejszych źródeł dochodów 25,2%, w szczególności dla gmin wiejskich województwa małopolskiego 28,6%⁷². Subwencja wyrównawcza w 2010 r. stanowiła 26,3% subwencji ogólnej (spadek o 1,1 punktu procentowego w stosunku do 2009 r.) i 8,3% udziału w dochodach ogółem (spadek o 1,0 punkt procentowy). Dochody podatkowe na mieszkańca w gminach wiejskich były najniższe, udział subwencji wyrównawczej z kolei najwyższy i stanowił 12,4% (64,0% gmin tego typu przekroczyło ten poziom). W gminach miejskich udział subwencji wyrównawczej był najniższy i wyniósł 1,7% (analogicznie jak w roku ubiegłym), 40,7% gmin przekroczyło ten poziom.

Gminy w 2010 r. otrzymały 2,4-krotnie więcej **środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych** (z czego niemal 84% stanowiły środki na zadania inwestycyjne; w 2009 r.

⁷¹ W 2009 r. sytuacja była odwrotna o 0,7 punktu procentowego wzrósł udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem a obniżył się o 2,2 punkty w strukturze subwencji ogólnej.

⁷² Dochody własne oraz dotacje celowe w tych gminach stanowiły 27,2% udziału w dochodach ogółem.

– 69,1%), a ich udział w dochodach ogółem wzrósł z 3,2% w 2009 r. do 7,0% w 2010 r. (w 2008 r. – 2,0%).

Podobnie jak w latach poprzednich, udział środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych był najwyższy w gminach miejskich (7,7%) i wzrósł o 3,8 punktu procentowego w stosunku do 2009 r. W gminach miejsko-wiejskich udział tych środków wyniósł 7,0% (w 2009 r. – 3,2%). Najniższy udział odnotowały gminy wiejskie 6,6% (najniższy wzrost w typach gmin o 3,7 punktu procentowego). Najwyższy udział środków pochodzenia zagranicznego w dochodach gmin, tak jak w roku ubiegłym, odnotowano w gminach województw świętokrzyskiego (11,2%)⁷³ i podkarpackiego (9,3%). Gminy miejsko-wiejskie województw lubelskiego i łódzkiego oraz gminy wiejskie województwa świętokrzyskiego wykazywały najwyższy udział w kraju środków bezzwrotnych w dochodach ogółem (12,8%). Najniższy udział w dochodach wystąpił w gminach województw wielkopolskiego (2,9%), zachodniopomorskiego (4,6%) i kujawsko-pomorskiego (5,1%). W 2010 r. dotacje stanowiły 77,3% dochodów pozyskanych ze źródeł zagranicznych (w 2008 r. udział dotacji w tych dochodach stanowił 18,2% i wzrósł do poziomu 59,9% w 2009 r.). Prawie 84% otrzymanych środków bezzwrotnych stanowiły dochody przeznaczone na zadania inwestycyjne, a ponad 73% tych dochodów to otrzymane dotacje inwestycyjne.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2010 r. dochody na mieszkańca wzrosły o 287 zł (w 2009 r. dochody *per capita* wzrosły w stopniu najniższym o 94 zł). W latach 2007 i 2008 dochody budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 206 zł. W 2010 r. we wszystkich typach gmin wystąpił bardzo wysoki wzrost dochodów *per capita*, zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym. W 2009 r. w gminach miejskich wzrost dochodów na mieszkańca (o 32 zł) był czterokrotnie niższy niż w gminach wiejskich (133 zł). W 2010 r. dochody *per capita* w stopniu najwyższym wzrosły w gminach wiejskich o 316 zł – do kwoty 2 961 zł. Gminy miejskie zrealizowały najniższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wysokości 2 699 zł (wzrost o 271 zł). W gminach miejsko-wiejskich w 2010 r. dochody *per capita* wzrosły o 260 zł i wyniosły 2 771 zł.

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	Różnica (3-2)	Dynamika (2009 = 100%)	
				nominalnie	realnie ¹⁾
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	2 547	2 834	287	111,3	108,7
- miejskie	2 428	2 699	271	111,2	108,6
- miejsko-wiejskie	2 511	2 771	260	110,4	107,8
- wiejskie	2 645	2 961	316	111,9	109,3

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

W roku ubiegłym gminy wiejskie województwa zachodniopomorskiego jako jedyne uzyskały dochody *per capita* powyżej 3 000 zł w wysokości 3 122 zł. W 2010 r. w gminach

⁷³ Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie tego województwa pozyskały najwięcej środków unijnych, ich udział w dochodach był najwyższy, odpowiednio 13,1% i 10,1%.

wiejskich ośmiu województw⁷⁴ dochody na mieszkańca ukształtowały się powyżej 3 000 zł w przedziale od 3 093 zł do 3 333 zł. Gminy województwa zachodniopomorskiego od wielu lat uzyskiwały najwyższe dochody na mieszkańca (w 2010 r. – 3 038 zł)⁷⁵. W roku ubiegłym drugim województwem z najwyższymi dochodami na mieszkańca (2 712 zł) było województwo pomorskie, które w 2010 r. osiągnęło najwyższe dochody *per capita* 3 040 zł. Największy wzrost dochodów na mieszkańca odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego o 480 zł (gminy miejskie tego województwa⁷⁶ uzyskały najwyższy wzrost dochodów w kraju o 735 zł). Drugim województwem o najwyższym wzroście dochodów *per capita* o 425 zł było województwo podkarpackie. Najmniejszy wzrost dochodów na mieszkańca o 119 zł odnotowano w gminach województwa podlaskiego⁷⁷. Gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie tego województwa zrealizowały dochody *per capita* wyższe, w porównaniu z rokiem poprzednim, odpowiednio o 101 zł (najniższy wzrost w kraju), 132 zł i 123 zł. Do ubiegłego roku najniższe dochody *per capita* w kraju były udziałem gmin województwa lubelskiego (2 332 zł). W 2010 r. najniższe dochody przypadły na mieszkańca gmin województwa opolskiego 2 616 zł i wielkopolskiego 2 640 zł. (tabela 3.4.).

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2010 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca	średnie dla typu	2 699	2 771	2 961
	minimalne	1 987	1 974	1 885
	maksymalne	14 620 ⁷⁸	8 322	21 391 ⁷⁹
% gmin powyżej średniej w typie		44,8	42,9	36,0
% gmin powyżej średniej krajowej		35,3	38,0	45,9

Dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca zwiększyły się o 85 zł w stosunku do roku ubiegłego (w 2009 r. były niższe o 29 zł w stosunku do 2008 r.) i osiągnęły poziom 1 264 zł. W poszczególnych typach gmin dochody własne *per capita* wzrosły w takim samym układzie jak dochody ogółem na mieszkańca. Gminy miejsko-wiejskie zanotowały najniższy wzrost dochodów własnych o 82 zł i osiągnęły poziom 1 288 zł. Największy wzrost odnotowały gminy wiejskie o 89 zł, w których na mieszkańca przypadało tylko 1 062 zł. W gminach miejskich dochody własne na mieszkańca były najwyższe 1 587 zł (wzrost o 84 zł w stosunku do roku poprzedniego). Największy wzrost dochodów *per capita* wystąpił w gminach województw warmińsko-mazurskiego o 154 zł, oraz w gminach województwa łódzkiego o 142 zł (gminy wiejskie uzyskały najwyższy wzrost w kraju o 209 zł). Najniższy wzrost dochodów *per capita* zanotowały gminy wiejskie (o 18 zł) i miejsko-wiejskie (o 36 zł) województwa mazowieckiego, w którym dochody własne gmin na mieszkańca wzrosły w najniższym stopniu w kraju (o 42 zł). Pomimo tego, podobnie jak w roku ubiegłym, najwięcej dochodów własnych 1 832 zł przypadało na mieszkańca gmin miejskich tego

⁷⁴ Gminy typu miejsko-wiejskiego w trzech województwach uzyskały dochody na mieszkańca w przedziale od 3 000 zł do 3 042 zł.

⁷⁵ Gminy wiejskie w tym województwie mają jedną z najwyższych kwot dochodów na mieszkańca 3 313 zł, również gminy miejsko-wiejskie osiągnęły wysokie dochody 3 038 zł.

⁷⁶ Również gminy wiejskie tego województwa uzyskały znaczący wzrost dochodów o 497 zł.

⁷⁷ Dochody *per capita* w województwie podlaskim gmin ogółem (2 679 zł) i gmin miejskich (2 503 zł) należały do jednych z najniższych w kraju.

⁷⁸ Wartość ta dotyczy gminy miejskiej Krynica Morska z województwa pomorskiego.

⁷⁹ Dane bez gminy Kleszczów, której dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 47 614 zł.

województwa. Najmniej 698 zł, analogicznie jak w dwóch ostatnich latach, przypadło na mieszkańca gminy wiejskiej województwa lubelskiego.

Dochody z tytułu podatków i opłat na mieszkańca wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 16 zł i wyniosły 483 zł. Najwyższy wzrost zanotowały gminy miejskie o 37 zł, a najniższy gminy wiejskie o 8 zł. W gminach sześciu województw dochody *per capita* z podatków i opłat obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego maksymalnie o 12 zł i minimalnie o 3 zł. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w dwóch województwach pozostały na niezmiennym poziomie. Najwyższe dochody *per capita* z tego tytułu odnotowano w gminach miejskich województwa opolskiego 722 zł oraz w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich województwa dolnośląskiego, odpowiednio 721 zł i 718 zł⁸⁰. Natomiast najniższe, tak jak i w roku ubiegłym, osiągnęły gminy wiejskie województwa małopolskiego 245 zł.

Tylko w gminach miejskich w wyniku ujemnej dynamiki wpływów z udziału w dochodach budżetu państwa (spadek o 0,4% w stosunku do 2009 r.) wystąpił spadek tych dochodów na mieszkańca o 2 zł. Najwyższy wzrost dochodów z tytułu PIT i CIT na mieszkańca osiągnęły gminy wiejskie województwa łódzkiego o 26 zł, natomiast największy spadek odnotowały gminy miejskie województw opolskiego o 46 zł i podlaskiego o 22 zł.

Subwencja ogólna w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2008 i 2009 wzrosła o 80 zł rocznie, natomiast w 2010 r. wzrosła o 26 zł i osiągnęła poziom 889 zł, który podobnie jak w roku ubiegłym, przekroczyło 68,0% gmin w kraju. Najwyższa kwota subwencji przypadła, podobnie jak w poprzednim roku, na mieszkańca gmin wiejskich i wyniosła 1 136 zł (wzrost o 27 zł). Taki sam wzrost wystąpił w gminach miejsko-wiejskich, w których na mieszkańca przypadła kwota 831 zł dochodów z subwencji. Najmniej subsydiowani byli mieszkańcy gmin miejskich 536 zł (wzrost o 23 zł), a poziom ten przekroczyło 52,3% tych gmin. Gminy wiejskie dwóch województw zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego otrzymały mniej subwencji na mieszkańca niż w roku ubiegłym, odpowiednio o 13 zł i 2 zł. W ostatnich latach gminy tych samych województw osiągają najwyższe i najniższe dochody *per capita* z tytułu subwencji. W gminach wiejskich województwa małopolskiego (1 315 zł), podkarpackiego (1 294 zł) i świętokrzyskiego⁸¹ (1 283 zł) kwota subwencji na jednego mieszkańca była najwyższa w kraju, natomiast w gminach miejskich województwa śląskiego (451 zł), opolskiego (477 zł) i łódzkiego (480 zł) była najniższa.

W związku z najwyższą dynamiką dotacji celowych (wzrost o 35%), **dotacje celowe** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w stopniu najwyższym (o 176 zł) w stosunku do roku ubiegłego (wzrost o 132 zł wyższy niż w 2009 r.) i osiągnęły poziom 681 zł. Najwięcej dotacji na mieszkańca przypadło w gminach wiejskich 763 zł (największy wzrost o 200 zł), natomiast najmniej w gminach miejskich 577 zł (wzrost o 165 zł). Dochody z tytułu dotacji *per capita* w gminach miejsko-wiejskich wzrosły w najniższym stopniu (o 152 zł) i wyniosły 652 zł. Największy wzrost dotacji na mieszkańca wystąpił w gminach miejskich⁸² i wiejskich województwa świętokrzyskiego odpowiednio o 611 zł i o 368 zł⁸³ oraz w gminach wiejskich

⁸⁰ Gminy wiejskie województwa dolnośląskiego w 2009 r. osiągnęły najwyższe (724 zł) dochody *per capita* w kraju z tego tytułu.

⁸¹ Na mieszkańca gminy miejskiej tego województwa przypada jedna z najniższych kwot subwencji w kraju 477 zł.

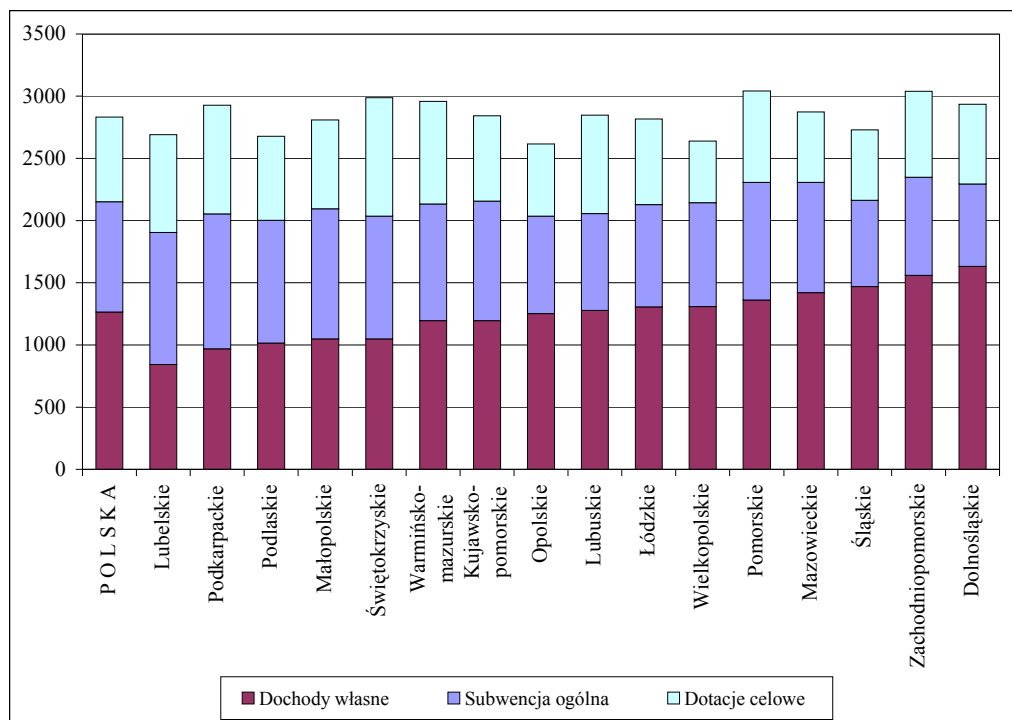
⁸² Najwięcej dotacji przypada na mieszkańca tych gmin 1 061 zł.

⁸³ Na mieszkańca w tych gminach przypada 1 048 zł dotacji celowych.

województwa podkarpackiego o 374 zł⁸⁴. Najniższy wzrost dotacji *per capita* wystąpił w gminach województwa podlaskiego o 52 zł, a gminy miejskie tego województwa zanotowały najniższy w kraju wzrost o 37 zł. Najmniej przypadło na mieszkańca gmin miejskich województwa wielkopolskiego 422 zł i mazowieckiego 426 zł.

Dotacje na realizację zadań inwestycyjnych *per capita* wzrosły w 2010 r. o 92 zł w stosunku do roku poprzedniego (w 2009 r. na jednego mieszkańca przypadała kwota 85 zł) i osiągnęły poziom 177 zł. Najniższą kwotę na mieszkańca 166 zł i najniższy wzrost o 78 zł odnotowano w gminach miejsko-wiejskich, najwyższą w gminach wiejskich – 184 zł (wzrost o 94 zł), a w gminach miejskich na mieszkańca przypadło 181 zł (największy wzrost o 107 zł), który przekroczyło 42,7% tych gmin. Gminy wiejskie osiągnęły maksymalne kwoty dotacji inwestycyjnych *per capita* w 2010 r. – 5 302 zł (w 2009 r. – 5 311 zł). W gminach miejskich kwota maksymalna wzrosła ponad trzykrotnie z 877 zł w 2009 r. do 2 915 zł w 2010 r. Średnią krajową (177 zł) przekroczyło w gminach miejskich 43,2%, w gminach miejsko-wiejskich 34,2% i w gminach wiejskich 31,5% gmin w kraju. Największy wzrost dotacji inwestycyjnych *per capita* o 205 zł osiągnęły gminy miejsko-wiejskie województwa lubelskiego (jedna z najwyższych kwot na mieszkańca – 300 zł). W gminach wiejskich i miejskich województwa świętokrzyskiego⁸⁵ wzrost ten stanowił, odpowiednio 165 zł i 162 zł, a w gminach miejsko-wiejskich⁸⁶ województwa łódzkiego o 157 zł. Najniższa kwota z tytułu dotacji inwestycyjnych *per capita* przypadła na mieszkańca gminy województwa wielkopolskiego (68 zł)⁸⁷. Przez ostatnie dwa lata najmniej dotacji przypadało na mieszkańca gmin województwa mazowieckiego. Dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.6**.

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)



⁸⁴ Gminy te mają jedną z najwyższych kwot dotacji celowych na mieszkańca w kraju 1 013 zł.

⁸⁵ W gminach tego województwa na mieszkańca przypada najwięcej dotacji inwestycyjnej 262 zł.

⁸⁶ Gminy te mają najwyższą kwotę dotacji inwestycyjnej na mieszkańca 340 zł.

⁸⁷ Gminy miejsko-wiejskie tego województwa uzyskały najniższe dochody *per capita* z tytułu dotacji na inwestycje w kraju 62 zł.

Zróźnicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych w przeliczeniu na mieszkańca przedstawia **rysunek 3.1**. Wysokie wskaźniki dochodów własnych w województwach dolnośląskim (1 631 zł), zachodniopomorskim (1 558 zł), śląskim (1 470 zł) oraz mazowieckim (1 420 zł) świadczyły o znacznie większym stopniu rozwoju tych regionów. Niski wskaźnik w województwach lubelskim (843 zł), podkarpackim (968 zł) i podlaskim (1 014 zł) przełożył się na otrzymanie przez te województwa najwyższej subwencji *per capita*, odpowiednio 1 061 zł, 1 086 zł i 988 zł. W 2010 r. wyjątkowo dużo dotacji celowych przypadło na mieszkańca gmin województwa świętokrzyskiego 952 zł, w tym dotacji na inwestycje 262 zł.

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

W wyniku podjętych przez rady gmin uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych dochody gmin były niższe o 2 010 213 tys. zł, co stanowiło 6,2% ich dochodów własnych (mniej o 1,0 punkt procentowy w porównaniu z 2009 r.). W najwyższym stopniu, podobnie jak w latach poprzednich, obniżenie górnych stawek podatkowych uszczupliło dochody gmin wiejskich. Zrealizowane przez nie dochody własne były niższe o 7,3% (spadek o 2,4 punktu procentowego). Dochody własne gmin miejsko-wiejskich były niższe o 6,7% (spadek o 0,7 punktu procentowego). Tylko w gminach miejskich uszczuplenie dochodów własnych spowodowane uchwaleniem niższych stawek podatkowych było wyższe, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 0,2 punktu procentowego i stanowiło 4,5% ich dochodów własnych.

Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w 2010 r.

Wyszczególnienie	Skutki łącznie (w tys. zł)	z tego:		Relacje skutków do dochodów własnych (w %)					
		obniżenie górnych stawek	udzielone ulgi, odroczenia, umorzenia	łącznie		obniżenie stawek		udzielone ulgi	
				2009	2010	2009	2010	2009	2010
Ogółem, z tego:	3 053 250	2 010 213	1 043 037	9,9	9,4	7,2	6,2	2,7	3,2
- miejskie	659 939	432 974	226 965	6,2	6,8	4,3	4,5	1,9	2,3
- miejsko-wiejskie	1 172 024	745 999	426 025	10,0	10,5	7,4	6,7	2,6	3,8
- wiejskie	1 221 287	831 240	390 047	13,2	10,7	9,7	7,3	3,5	3,4

Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatków od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. W województwach: podlaskim, lubelskim i lubuskim uchwalenie niższych stawek podatkowych spowodowało niższe zrealizowanie dochodów własnych, odpowiednio o 8,8%, 8,7% oraz o 8,3%. Skutki finansowe uchwalenia niższych stawek w najmniejszym stopniu, podobnie jak w roku ubiegłym, odczuły gminy województw: dolnośląskiego, śląskiego i pomorskiego. Wykonane przez nie dochody własne były niższe od możliwych do osiągnięcia, odpowiednio o 2,8%, 4,5% oraz o 5,0%.

Podjęte decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń spowodowały niższy o 1 043 037 tys. zł wpływ środków, co stanowiło 3,2% dochodów własnych (wzrost o 0,5 punktu procentowego w porównaniu z 2009 r.). W poszczególnych typach gmin relacja udzielonych ulg do dochodów własnych stanowiła od 2,3% w gminach miejskich do 3,8% w gminach miejsko-wiejskich. Większe zróźnicowanie dało się zauważyć w poszczególnych województwach. Podejmując decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń

i umorzeń gminy województw zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego uszczupliły dochody własne, odpowiednio o 8,4%, 7,5% oraz o 5,5%. Najniższe skutki, stanowiące 1,7% - 1,8% dochodów własnych, odnotowały gminy województw: mazowieckiego, wielkopolskiego oraz łódzkiego.

W porównaniu z rokiem poprzednim, łączne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, zwolnień i umorzeń w 2010 r. były niższe o 0,5 punktu procentowego. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich wzrosły, odpowiednio o 0,6 i 0,5 punktu procentowego (w 2009 r. wzrosły o 0,9 i 0,7 punktu procentowego), a w gminach wiejskich obniżyły się 2,5 punktu procentowego (w 2009 r. wzrost o 0,9 punktu procentowego). Większe zróżnicowanie dało się zaobserwować w układzie terytorialnym. W wyniku podjętych uchwał oraz wydanych decyzji gminy województw: zachodniopomorskiego, podlaskiego i lubuskiego osiągnęły w 2010 r. dochody własne niższe od możliwych do uzyskania, odpowiednio o 15,2%, 14,0% i 12,6%. Najniższe skutki finansowe wywołały wydane decyzje i uchwały podjęte w gminach województw dolnośląskiego, śląskiego i mazowieckiego w których ubytek dochodów własnych wyniósł od 5,5% do 7,4%.

W 2010 r. uszczuplenie dochodów własnych gmin na skutek obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień było o 60 922 tys. zł wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim. Statystyczna gmina zrealizowała dochody własne niższe o 1 264,8 tys. zł od możliwych do uzyskania, tj. o 24,7 tys. zł więcej niż w 2009 r.

3.2. Wydatki

Planowane na 2010 r. wydatki gminy zrealizowały w kwocie 79 740 609 tys. zł, co stanowiło 91,8% planu (w 2009 r. – 92,0%). Wykonano 95,1% planowanych wydatków bieżących i 83,3% wydatków majątkowych.

Wydatki budżetowe gmin według rodzajów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009	2010					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (w %)		Struktura (w %)
					nominalnie	realnie ¹⁾	
Wydatki ogółem, z tego:	70 002 631	86 826 257	79 740 609	91,8	113,9	111,3	100,0
- wydatki majątkowe, w tym:	16 177 834	24 003 508	19 987 995	83,3	123,6	121,0	25,1
- wydatki na inwestycje	15 776 821	23 668 476	19 690 218	83,2	124,8	122,2	24,7
- wydatki bieżące, z tego:	53 824 797	62 822 750	59 752 615	95,1	111,0	108,4	74,9
- wynagrodzenia i pochodne	24 501 806	27 380 350	26 670 974	97,4	108,9	106,3	33,4
- dotacje	3 785 318	4 196 832	4 082 520	97,3	107,9	105,3	5,1
- wydatki na obsługę długu	501 847	824 618	698 353	84,7	139,2	136,6	0,9
- z tytułu udziel. poręcz. i gwarancji	16 371	96 437	12 399	12,9	75,7	73,1	0,0
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	10 041 731	12 044 145	11 779 714	97,8	117,3	114,7	14,8
- pozostałe wydatki	14 977 724	18 280 368	16 508 655	90,3	110,2	107,6	20,7
Gminy							
- miejskie	16 468 544	19 483 173	17 984 218	92,3	109,2	106,6	22,5
- miejsko-wiejskie	23 338 454	28 717 318	26 454 798	92,1	113,4	110,8	33,2
- wiejskie	30 195 634	38 625 767	35 301 594	91,4	116,9	114,3	44,3

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

Wydatki majątkowe gmin to głównie **wydatki inwestycyjne** (98,5%). W 2010 r. gminy planowały wydatki inwestycyjne o 50,0% wyższe niż wykonane w roku poprzednim. Plan zrealizowano w 83,2% (w 2009 r. w 82,8%). W poszczególnych typach gmin wskaźnik realizacji planu wydatków inwestycyjnych oscylował wokół średniej krajowej najniższe wykonanie odnotowano w gminach wiejskich 82,9%, najwyższe w gminach miejskich 83,7%, w gminach miejsko-wiejskich zrealizowano 83,3% planu. Większe zróżnicowanie poziomu wykonania planu wystąpiło pod względem terytorialnym od 74,0% w gminach województwa zachodniopomorskiego do 87,0% w gminach województwa kujawsko-pomorskiego.

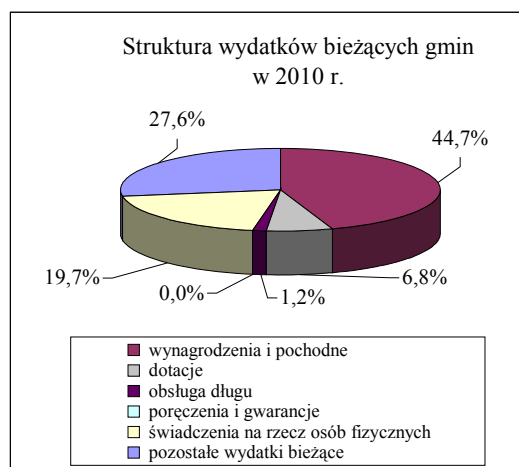
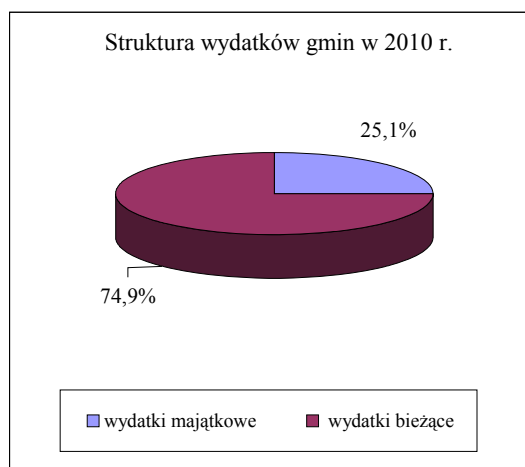
Powodem niskiego wykonania planu wydatków inwestycyjnych były m.in. przedłużające się procedury administracyjne związane z opracowaniem dokumentacji projektowej, uzyskaniem pozwolenia na budowę, wyłonieniem wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Wykonanie zadań inwestycyjnych w zaplanowanym czasie uniemożliwiały także wyjątkowo niekorzystne warunki atmosferyczne, w szczególności ulewne deszcze, podtopienia i powodzie.

Dynamika i struktura wydatków

W 2010 r. dynamika wydatków budżetowych w gminach była nieco wyższa niż w roku 2009 – wydatki gmin w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 13,9% (w 2009 r. o 11,3%). Tempo wzrostu wydatków w poszczególnych typach gmin było zróżnicowane od 9,2% w gminach miejskich do 16,9% w gminach wiejskich. Wydatki gmin miejsko-wiejskich wzrosły o 13,4%.

Najwyższy wzrost wydatków ogółem wystąpił (podobnie jak w roku ubiegłym) w gminach województwa świętokrzyskiego (o 24,9%), najniższy w gminach województwa mazowieckiego o 6,6% (w 2009 r. tempo wzrostu wydatków gmin dwóch województw było niższe w przypadku gmin województwa mazowieckiego). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.2.**

Wydatki majątkowe gmin wzrosły o 23,6% w stosunku do poprzedniego roku, natomiast na zadania bieżące gminy wydatkowały z budżetu o 11,0% więcej niż w roku poprzednim. Wynikiem tak odmiennej dynamiki był wzrost udziału wydatków majątkowych w strukturze poniesionych wydatków z 23,1% w 2009 r. do 25,1% w 2010 r. (**tabela 3.3.**)

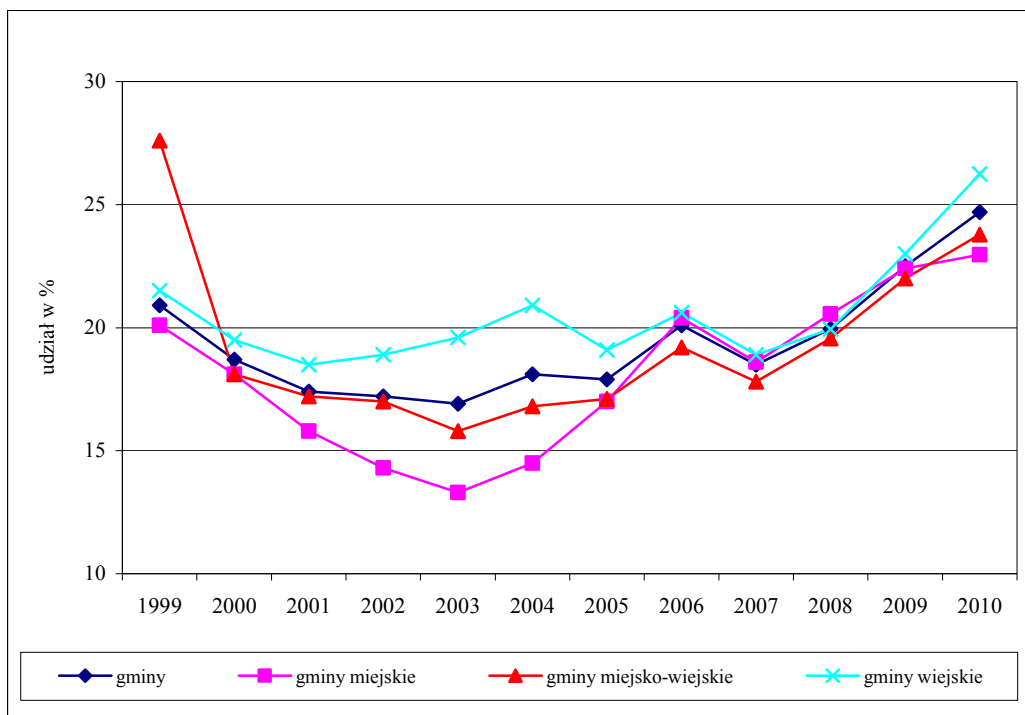


Dzięki absorpcji środków z Unii Europejskiej⁸⁸ nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych gmin z 11,2% w 2005 r. do 30,1% w 2006 r. W kolejnym roku wydatki te obniżyły się o 3,1%, po czym w 2008 r. ponownie wzrosły o 21,1%. W 2009 r., w wyniku zwiększonego wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych w realizacji projektów inwestycyjnych, wydatki gmin na te zadania wzrosły o 25,7%. W 2010 r. zostało utrzymane dość wysokie, na poziomie 124,8%, tempo wzrostu wydatków na inwestycje.

Wydatki inwestycyjne wzrosły w stosunku do roku 2009 w każdym z typów gmin. W gminach wiejskich o 33,2%, w gminach miejsko-wiejskich o 22,6%, a w miejskich o 12,1%. W układzie terytorialnym szczególnie wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił w gminach województwa lubelskiego i warmińsko-mazurskiego, odpowiednio o 63,7% i 63,1%, z kolei gminy województwa mazowieckiego przeznaczyły na inwestycje o 2,2% środków mniej niż w roku poprzednim⁸⁹ (tabela 3.2.).

W latach 1999 - 2003 systematycznie obniżał się udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin. W 2004 r. wskaźnik ten wzrósł do 18,1% (z 16,9% w 2003 r.), w 2005 r. ponownie nastąpił spadek udziału wydatków inwestycyjnych do 17,9%. W 2006 r., w wyniku wysokiej dynamiki, udział wydatków na zadania inwestycyjne wzrósł do 20,1%. Natomiast w 2007 r., w następstwie zrealizowania przez gminy niższych niż w roku poprzednim wydatków inwestycyjnych, ich udział w wydatkach ogółem obniżył się do poziomu 18,5%, by w 2008 r. wzrosnąć do 20,0%, w 2009 r. do 22,5%, a w 2010 r. do 24,7%. W gminach miejskich odnotowano wzrost udziału o 0,6 punktu procentowego, miejsko-wiejskich o 1,8 punktu procentowego, a w gminach wiejskich o 3,3 punktu procentowego.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem gmin w latach 1999 - 2010



⁸⁸ W 2006 r. wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi, w tym otrzymanymi (bądź podlegającymi refundacji) w ramach projektów i programów UE wzrosły o 55,2% w stosunku do poprzedniego roku, w 2007 r. obniżyły się o 33,0%, w 2008 r. ponowny spadek o kolejne 36,6%, w 2009 r. wzrost o 138,3%, w 2010 r. o 182,2%.

⁸⁹ W gminach dziewięciu województw tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych było wyższe od średniego tempa w kraju dla gmin.

W 2010 r. w województwie mazowieckim udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się o 2,1 punktu procentowego. We wszystkich pozostałych województwach odnotowano wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w stosunku do roku poprzedniego. Najwyższy wzrost wystąpił w gminach województwa warmińsko-mazurskiego (o 7,2 punktu procentowego) i lubelskiego (o 6,4 punktu procentowego). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.3**.

Zróznicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w poszczególnych gminach było bardzo duże:

- w siedmiu gminach wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 2% wydatków ogółem (najniższy udział wyniósł 0,6%),
- w 46,1% gmin (w 2009 r. w 37,7%) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był wyższy od średniej w kraju dla gmin wynoszącej 24,7%,
- trzydzieści gmin (w 2009 r. – 20) przeznaczyło ze swojego budżetu na realizację zadań inwestycyjnych więcej środków niż na zadania bieżące, najwięcej na inwestycje – 71,7% wydatków ogółem – przeznaczyła gmina wiejska z województwa podlaskiego (tak wysoki udział spowodowany był m.in. realizacją zadania polegającego na modernizacji oczyszczalni ścieków oraz budowie wiejskiej kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej – inwestycja finansowana głównie ze środków dotacji otrzymanych z budżetu państwa).

Jedną czwartą⁹⁰ wydatków inwestycyjnych gminy finansowały środkami ze źródeł zagranicznych, w tym głównie otrzymanych (lub podlegających refundacji) w ramach projektów i programów UE. Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska – 25,4%, inwestycje w rolnictwie i łowiectwie 22,5% oraz w transporcie i łączności – 18,6%. W gminach województw: warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i łódzkiego udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem przekroczył 30%.

Struktura wydatków bieżących gmin pozostała prawie niezmieniona. Podobnie jak w latach poprzednich niemal połowę **wydatków bieżących** gminy przeznaczały na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych. W 2010 r. wzrosły one o 8,9% w stosunku do roku poprzedniego.

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2009 i 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki bieżące ogółem	z tego:									
		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		świadczenia na rzecz osób fizycznych		pozostałe	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Ogółem, z tego:	100,0	45,5	44,6	7,0	6,8	0,9	1,2	18,7	19,7	27,9	27,6
- miejskie	100,0	43,3	43,2	10,0	9,6	1,1	1,4	16,2	16,9	29,4	28,9
- miejsko-wiejskie	100,0	45,0	44,3	7,5	7,3	1,0	1,3	18,7	19,4	27,8	27,7
- wiejskie	100,0	47,1	45,6	5,0	5,0	0,7	1,0	20,0	21,4	27,2	27,0

Dotacje z budżetu gmin przekazywane własnym jednostkom organizacyjnym, podmiotom realizującym zadania gmin oraz innym jednostkom samorządowym na zadania wynikające z zawartych porozumień wzrosły o 7,9% i stanowiły 6,8% wydatków bieżących gmin.

⁹⁰ Wydatki inwestycyjne gmin finansowane środkami ze źródeł zagranicznych w 2006 r. stanowiły 16,1%, w 2007 r. 11,1%, w 2008 r. 5,8%, w 2009 r. 11% ogółu wydatków inwestycyjnych.

Kwota dotacji udzielonych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (m.in. dla stowarzyszeń, fundacji, szkół niepublicznych) wzrosła o 16,2% w stosunku do poprzedniego roku, ale jej udział w wydatkach bieżących pozostał prawie niezmienny i wyniósł 1,7% (1,6% w 2009 r.). Za pośrednictwem jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych gminy realizowały głównie zadania w zakresie oświaty oraz kultury fizycznej i sportu.

W 2010 r. w związku z większym zapotrzebowaniem na środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych w wyniku wysokiej dynamiki wydatków inwestycyjnych, wydatki na obsługę długu wzrosły o 39,2% i w strukturze wydatków bieżących stanowiły 1,2%.

Zrealizowane wydatki gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w skali kraju były znikome i w ostatnich latach nie przekraczały 17 000 tys. zł.

Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

W 2010 r. struktura wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej pozostała zbliżona do roku poprzedniego (różnice oscylowały zdecydowanie poniżej jednego punktu procentowego). Wyjątek stanowiły wydatki w dziale 801 – Oświata i wychowanie, których udział w wydatkach budżetowych 2010 r. obniżył się o 1,7 punktu procentowego oraz wydatki w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, których udział wzrósł o 1,4 punktu procentowego ze względu na znaczną (208,3%) dynamikę inwestycji w tym dziale. Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą gminy przeznaczyły łącznie 34,5% wydatków ogółem, na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej łącznie 16,5%, na transport i łączność 11,1%, na administrację publiczną 9,2%.

Wydatki gmin ogółem i wydatki inwestycyjne w działach klasyfikacji budżetowej w 2010 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki ogółem			Wydatki inwestycyjne		
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2009 = 100%)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2009 = 100%)
Ogółem, z tego:	79 740 609	100,0	113,9	19 690 218	100,0	124,8
801 - Oświata i wychowanie	26 517 889	33,3	108,4	2 061 203	10,5	112,6
852 - Pomoc społeczna	12 680 350	15,9	115,5	55 427	0,3	99,5
600 - Transport i łączność	8 855 447	11,1	112,6	6 079 219	30,9	112,4
750 - Administracja publiczna	7 333 775	9,2	105,2	255 637	1,3	82,9
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	6 654 699	8,3	122,2	3 541 025	18,0	130,2
010 - Rolnictwo i łowiectwo	3 523 848	4,4	168,0	2 660 572	13,5	208,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3 091 658	3,9	128,8	1 071 201	5,4	189,2
926 - Kultura fizyczna i sport	2 878 055	3,6	96,6	1 806 763	9,2	91,1
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2 447 065	3,1	104,9	914 605	4,6	105,0
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 242 994	1,6	136,6	411 168	2,1	141,7
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	950 615	1,2	109,9	12 563	0,1	118,1
757 - Obsługa długu publicznego	718 654	0,9	136,9	-	x	x
851 - Ochrona zdrowia	562 716	0,7	106,5	122 748	0,6	102,1
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	501 762	0,6	139,9	21 346	0,1	136,3
630 - Turystyka	460 729	0,6	275,7	419 542	2,1	320,1
Pozostałe działy	1 320 353	1,6	118,6	257 199	1,3	137,5

Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2010 r. największe środki (podobnie jak w roku poprzednim) angażowane były na zadania w zakresie transportu i łączności 30,9%⁹¹ (spadek o 3,4 punktu procentowego) oraz na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 18,0%⁹² (wzrost o 0,8 punktu procentowego). Kwota wydatkowana na zadania inwestycyjne związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska w 2010 r. była o 30,2% wyższa niż w roku poprzednim. Wysoka dynamika charakteryzowała wydatki na inwestycje w rolnictwie i łowiectwie (wzrost ponad 2-krotny), co skutkowało wzrostem udziału wydatków w tym dziale w wydatkach inwestycyjnych gmin ogółem o 5,4 punktu procentowego.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2010 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 3 125 zł⁹³ i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 377 zł (**tabela 3.5.**). Powyżej średniej wydatki zrealizowało 47,8% gmin (41,8% w 2009 r.). Przeciętne wydatki budżetowe w gminach miejskich wyniosły 2 941 zł (wzrost o 250 zł), 3 062 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 343 zł) oraz 3 280 zł w gminach wiejskich (wzrost o 476 zł).

W poszczególnych gminach (z wyłączeniem gminy Kleszczów) wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 1 949 zł do 21 151 zł. W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego⁹⁴ 3 426 zł (wzrost o 689 zł), warmińsko-mazurskiego 3 386 zł (wzrost o 530 zł) oraz zachodniopomorskiego 3 385 zł (wzrost o 323 zł) a najniższe w gminach województwa wielkopolskiego⁹⁵ 2 916 zł (wzrost o 262 zł), śląskiego 2 926 zł (wzrost o 270 zł) oraz opolskiego 2 948 zł (wzrost o 395 zł). Rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw wzrosła z 568 zł w 2008 r. do 605 zł w 2009 r. – w 2010 r. obniżyła się do 510 zł.

Wydatki **bieżące** w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. wyniosły średnio 2 342 zł⁹⁶ i wzrosły, w stosunku do poprzedniego roku, o 229 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 194 zł i wyniosły 1 045 zł.

Wydatki gmin związane z realizacją zadań **inwestycyjnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 772 zł⁹⁷ i wzrosły, w stosunku do poprzedniego roku, o 153 zł. Poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych typach gmin, w porównaniu do 2009 r., był bardziej zróżnicowany: w gminach miejskich – 675 zł (wzrost o 73 zł), miejsko-wiejskich 728 zł (wzrost o 130 zł), a w gminach wiejskich – 861 zł (wzrost o 215 zł). W poszczególnych gminach kwota wydatków inwestycyjnych

⁹¹ Gminy województwa podlaskiego od kilku lat odnotowują jeden z najwyższych udziałów inwestycji w dziale Transport i łączność w wydatkach inwestycyjnych ogółem – 43,3% w 2008 r., 59,2% w 2009 r., 38,5% w 2010 r.

⁹² Najwyższy udział 31,7% wydatków inwestycyjnych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa podkarpackiego.

⁹³ Średnia krajowa wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z wyłączeniem gminy Kleszczów, (której wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najwyższe 36 519 zł i bardzo odbiegały od wydatków pozostałych gmin) wyniosła 3 118 zł.

⁹⁴ Siedem lat z rzędu, najwyższe wydatki *per capita* odnotowywano w gminach województwa zachodniopomorskiego.

⁹⁵ W poprzednich latach, sześć lat z rzędu, najniższe wydatki *per capita* odnotowywano w gminach województwa lubelskiego

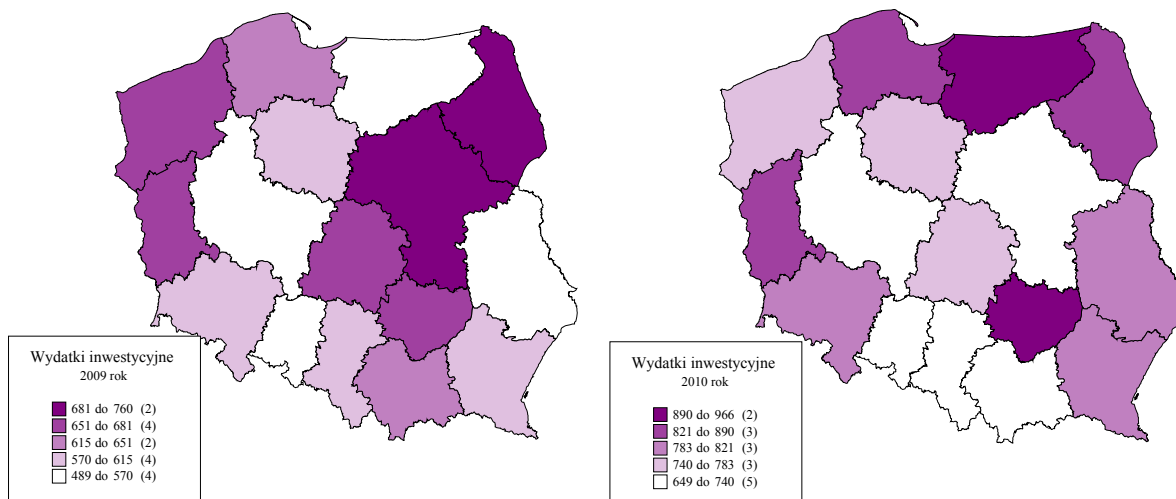
⁹⁶ Bez gminy Kleszczów (23 917 zł) średnia krajowa wydatków bieżących gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 2 337.

⁹⁷ Bez gminy Kleszczów (10 682 zł) średnia krajowa wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 770.

w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahała się od 15,2 zł do 7 704 zł, w gminie Kleszczów wyniosła 10 682 zł.

Do 45,5% zwiększył się (o 8,0 punktów procentowych) odsetek gmin, które zrealizowały wyższe od średniej w kraju wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Najwyższe wydatki inwestycyjne *per capita* zrealizowały gminy województwa świętokrzyskiego 965 zł (wzrost o 284 zł), najniższe natomiast gminy województwa opolskiego i wielkopolskiego 649 zł (wzrost, odpowiednio o 150 zł i 88 zł). W 2010 r. w województwie mazowieckim jako jedynym odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych gmin *per capita* (o 20 zł) – w latach poprzednich gminy tego województwa realizowały najwyższe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca. Z kolei gminy województwa lubelskiego z ostatniego – szesnastego miejsca zajmowanego w latach poprzednich w 2010 r. znalazły się na siódmej pozycji (wzrost o 313 zł).

W 2010 r. zwiększyła się rozpiętość wydatków inwestycyjnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach do 316 zł. W roku poprzednim, po raz pierwszy od 2005 r., nastąpił spadek rozpiętości do 271 zł. Dotychczas rozpiętość ta wykazywała tendencję rosnącą i wynosiła w 2004 r. – 124 zł, w 2005 r. – 153 zł, w 2006 r. – 196 zł, w 2007 r. – 254 zł, w 2008 r. – 366 zł.



3.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Planowany przez gminy na koniec 2010 r. deficyt budżetowy w wysokości 12 014 197 tys. zł. stanowił 16,1% dochodów (o 2,0 punkty procentowe więcej niż w 2009 r.). Podobnie jak w roku poprzednim, we wszystkich województwach gminy wszystkich typów planowały wynik ujemny i zakończyły rok budżetowy deficytem. Realizacja planowanych dochodów na poziomie 96,7% i wydatków w wysokości 91,8% planu spowodowały, że gminy zakończyły 2010 r. deficytem budżetowym w kwocie 7 430 099 tys. zł, stanowiącym 10,3% osiągniętych dochodów (na koniec 2009 r. deficyt stanowił 7,9% zrealizowanych dochodów).

Wyniki budżetów gmin w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)
Wyniki budżetu (+/-), z tego:	2 413	-5 120 482	2 414	-7 430 099
- nadwyżka (+)	608	528 660	261	465 572
- deficyt (-)	1 805	-5 649 142	2 153	-7 895 671
Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%)	74,8	x	89,2	x

Wyniki budżetów osiągnięte przez gminy w 2010 r. były mniej korzystne niż w roku poprzednim. O 348 wzrosła liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy deficytem. Kwota deficytu wzrosła o 2 246 529 tys. zł i była o 39,8% wyższa od zrealizowanej na koniec 2009 r. W województwach opolskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim odsetek gmin z deficytem w ogólnej liczbie gmin był najwyższy i wahał się od 97,1% do 95,0%. Najniższy udział gmin deficytowych odnotowano w województwach mazowieckim – 80,6%, śląskim – 85,8% oraz łódzkim – 87,4% (w 2009 r. skrajne wyniki wyniosły 86,5% – 81,5% oraz 63,6% – 69,7%). W gminach województw lubuskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego zrealizowany deficyt stanowił, odpowiednio 15,7%, 14,6% i 14,4% ich dochodów. W gminach województw mazowieckiego, śląskiego i łódzkiego relacja ta była najniższa i wahała się od 6,9% do 7,4% (w 2009 r. najmniej korzystny wynik kształtował się na poziomie 9,0% - 9,4% a wynik najlepszy to 5,3% - 6,0%).

Struktura wyników budżetów w podziale na typy gmin w 2010 r.

Wyszczególnienie	Nadwyżka				Deficyt			
	Liczba gmin	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Liczba gmin	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
Gminy ogółem, z tego:	261	100,0	465 572	100,0	2 153	100,0	7 895 671	100,0
- miejskie	37	14,2	113 881	24,5	204	9,5	1 590 122	20,1
- miejsko-wiejskie	53	20,3	126 562	27,2	544	25,3	2 644 145	33,5
- wiejskie	171	65,5	225 129	48,3	1 405	65,2	3 661 404	46,4

Tylko 261 gmin (10,8% wszystkich jednostek tego szczebla) zakończyło 2010 r. nadwyżką budżetową w wysokości 465 572 tys. zł, stanowiącą 88,1% kwoty nadwyżki z 2009 r. W strukturze gmin nadwyżkowych wzrósł udział gmin miejskich i miejsko-wiejskich, odpowiednio o 9,1 i 5,2 punktu procentowego, natomiast udział gmin wiejskich obniżył się o 14,3 punktu procentowego. Wśród gmin deficytowych sytuacja była odwrotna. Udział gmin wiejskich wzrósł o 4,5 punktu procentowego, a odsetek gmin miejskich i miejsko-wiejskich obniżył się, odpowiednio o 2,1 oraz 2,4 punktu procentowego.

Gminy miejskie, stanowiące 10,0% ogółu gmin, wypracowały 24,5% kwoty nadwyżki (wzrost o 17,2 punktu procentowego) i 20,1% kwoty deficytu (mniej o 9,1 punktu procentowego). Udziałem gmin miejsko-wiejskich (24,7% ogółu gmin) było 27,2% kwoty nadwyżki (o 0,3 punktu procentowego mniej niż w 2009 r.) oraz 33,5% kwoty deficytu (spadek o 0,8 punktu procentowego). Gminy wiejskie, które stanowiły 65,3% wszystkich gmin zrealizowały 48,3% kwoty nadwyżki (mniej o 16,9 punktu procentowego) oraz 46,4% kwoty deficytu (wzrost o 9,9 punktu procentowego).

Przychody budżetów gmin w wysokości 16 026 729 tys. zł stanowiły 101,2% planu. Rozchody w kwocie 4 922 560 tys. zł osiągnęły 130,2% zaplanowanych wielkości⁹⁸.

Struktura przychodów i rozchodów budżetowych gmin w 2010 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gminy ogółem	w tym:		
		miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie
Przychody, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
- kredyty i pożyczki	55,8	54,0	59,0	54,5
- nadwyżka z lat ubiegłych	9,5	4,9	4,8	14,3
- obligacje i papiery wartościowe	10,5	18,3	16,3	3,8
- wolne środki	23,8	21,8	19,5	27,3
- spłata pożyczek udzielonych	0,2	0,3	0,2	0,1
- prywatyzacja majątku	0,2	0,7	0,2	x
Rozchody, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
- spłata kredytów i pożyczek	61,9	77,6	86,7	46,1
- pożyczki udzielone	1,1	0,9	1,6	1,0
- wykup obligacji i papierów wartościowych	5,1	9,8	10,0	1,4
- inne	31,9	11,7	1,7	51,5

W strukturze przychodów, podobnie jak w latach poprzednich, około 90% stanowiły zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz posiadane wolne środki i nadwyżka budżetowa. Udział kredytów i pożyczek w kwocie przychodów stanowił w 2010 r. 55,8% i wzrósł o 9,8 punktu procentowego (w 2009 r. wzrósł o 8,6 punktu procentowego). Przychody z tytułu nadwyżki budżetowej oraz wolnych środków uległy obniżeniu, odpowiednio o 7,3 punktu procentowego (w 2009 r. spadek o 4,2 punktu procentowego) oraz o 4,9 punktu procentowego (w 2009 r. spadek o 5,6 punktu procentowego). Udział obligacji samorządowych w ogólnej kwocie przychodów wzrósł, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 2,4 punktu procentowego (w 2009 r. wzrost o 2,5 punktu procentowego) i stanowił 10,5%. Udział środków pochodzących ze spłat udzielonych przez gminy pożyczek był wyższy o 0,1 punktu procentowego natomiast udział z prywatyzacji obniżył się o 0,1 punktu procentowego.

W 2010 r. udziały nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w kwocie przychodów ogółem we wszystkich typach gmin uległy obniżeniu. W gminach wiejskich nadwyżka stanowiła 14,3% przychodów (mniej o 12,5 punktu procentowego), w gminach miejskich wyniosła 4,9% (o 5,5 punktu procentowego mniej w porównaniu z rokiem ubiegłym) i miejsko-wiejskich 4,8% (obniżenie o 4,2 punktu procentowego).

Jedynie gminy wiejskie odnotowały wzrost udziału wolnych środków o 2,0 punkty procentowe w przychodach ogółem do poziomu 27,3%. Udział przychodów z tego tytułu wyniósł w gminach miejskich 21,8% (spadek o 11,9 punktów procentowych) i miejsko-wiejskich 19,5% (spadek o 9,6 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim).

Obniżenie udziału nadwyżki budżetowej i wolnych środków w przychodach budżetów przy niepełnej realizacji planu dochodów zmusiło gminy do korzystania ze środków pochodzących ze źródeł zwrotnych. Udziały zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz

⁹⁸ Rozchody budżetowe stanowią nieprzekraczalny limit. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-NDS po stronie rozchodów lokat bankowych spowodowało przekroczenie tego limitu.

wyemitowanych obligacji w kwocie przychodów ogółem zwiększyły się we wszystkich typach gmin. Udział kredytów i pożyczek wyniósł w gminach miejskich 54,0%, miejsko-wiejskich 59,0% i wiejskich 54,5% i wzrósł, odpowiednio o 10,7; 8,6 i 10,1 punktów procentowych. Wzrost udziału obligacji w poszczególnych typach gmin był bardziej zróżnicowany i wahał się od 0,4 punktu procentowego w gminach wiejskich do 6,7 punktu procentowego w gminach miejskich.

Kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 19,4% kwoty zaciągniętych kredytów i pożyczek i w porównaniu z 2009 r. wzrosły o 9,4 punktu procentowego. W 2010 r. 11,9% przychodów z wyemitowanych obligacji komunalnych przeznaczonych było na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (o 5,9 punktu procentowego więcej niż w 2009 r.). W strukturze rozchodów budżetowych najwyższy udział stanowiły spłaty kredytów i pożyczek 61,9% (spadek o 11,1 punktów procentowych). W gminach miejskich i miejsko-wiejskich stanowiły, odpowiednio 77,6% i 86,7% kwoty rozchodów (wzrost o 4,8 oraz 2,2 punktu procentowego). W gminach wiejskich spłaty te były o 19,7 punktów procentowych niższe od zrealizowanych w poprzednim roku.

Udział rozchodów z tytułu wykupu obligacji i papierów wartościowych uległ w 2010 r. obniżeniu o 1,1 punktu procentowego. W gminach miejsko-wiejskich wykup obligacji stanowił 10,0% ogółu rozchodów i wzrósł o 1,7 punktu procentowego. Gminy miejskie i wiejskie odnotowały spadek rozchodów z tego tytułu, odpowiednio o 2,7 i 0,2 punktu procentowego. Wykup obligacji stanowił 9,8% rozchodów gmin miejskich i 1,4% rozchodów gmin wiejskich.

Spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację projektów współfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych stanowiły 13,2% kwoty spłacanych przez gminy kredytów i pożyczek (o 4,5 punktu procentowego więcej niż w 2009 r.) oraz 7,5% kwoty wykupionych obligacji (więcej o 4,7 punktu procentowego).

Zobowiązania i należności

W 2010 r. zobowiązania gmin ogółem wzrosły o 50,1% w stosunku do poprzedniego roku i wynosiły 21 929 612 tys. zł. Zwiększyły się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (o 64,5%) oraz zobowiązania wymagalne (o 18,5%). Spadek zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych (o 66,8%) spowodował zmniejszenie udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań z 10,7% w 2009 r. do 2,3% w 2010 r. Dominującą pozycję w zobowiązaniach gmin stanowiły pożyczki i kredyty 97,0% (w tym 11,3% pożyczki i kredyty zaciągnięte w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 nuofp).

Ze względu na znacznie wyższą dynamikę zobowiązań (150,1%) niż dochodów (111,4%) zadłużenie gmin w stosunku do osiągniętych dochodów, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrosło o 7,8 punktu procentowego i wyniosło średnio 30,3%. Wzrost przeciętnej relacji zobowiązań do dochodów odnotowano w każdym z typów gmin – w gminach miejskich o 6,6 punktu procentowego (do 33,3%), w gminach miejsko-wiejskich o 8,0 punktów procentowych (do 33,3%), w gminach wiejskich o 8,3 punktu procentowego (do 26,6%) dane szczegółowe w tym zakresie zaprezentowane zostały w **tabeli 3.7**.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Gminy ogółem							Relacja zobowiązań do dochodów w 2010 r. (w %)		
	Zobowiązania wg stanu na 31.XII (w tys. zł)		Struktura (w %)		Relacja do dochodów (w %)		Dynamika 2009=100% (3:2)	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
	2009	2010	2009	2010	2009	2010				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zobowiązania ogółem, z tego:	14 611 051	21 929 612	100,0	100,0	22,5	30,3	150,1	33,3	33,3	26,6
- emisja papierów wartościowych	1 562 050	519 037	10,7	2,3	2,4	0,7	33,2	0,9	1,2	0,2
- kredyty i pożyczki ¹⁾	12 923 091	21 261 402	88,4	97,0	19,9	29,4	164,5	32,2	31,8	26,2
- przyjęte depozyty	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x
- zobowiązania wymagalne, w tym:	125 911	149 174	0,9	0,7	0,2	0,2	118,5	0,2	0,3	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	96 575	114 172	0,7	0,5	0,1	0,2	118,2	0,2	0,2	0,1

¹⁾ Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości budżetowej obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

W latach poprzednich, niezmiennie od sześciu lat, najwyższe przeciętne zadłużenie w relacji do dochodów dotyczyło gmin województwa dolnośląskiego i zachodniopomorskiego. W 2010 r. na pierwsze miejsce wysunęło się województwo lubuskie, w którym zobowiązania gmin osiągnęły kwotę stanowiącą 39,0% ich dochodów budżetowych.

Najniższe 24,8% (choć wyższe o 9,7 punktu procentowego) przeciętne zadłużenie gmin odnotowano – podobnie jak w roku poprzednim – w województwie lubelskim (w gminach województwa lubelskiego odnotowano najniższe dochody własne na jednego mieszkańca).

Wysoka dynamika zobowiązań gmin, poza wzrostem przeciętnego stopnia zadłużenia, w konsekwencji spowodowała zwiększenie liczby gmin o wskaźniku zadłużenia powyżej 20%. Z 64 w 2009 r. do 184 w 2010 r. zwiększyła się liczba gmin, których zadłużenie mieściło się w granicach 50% - 60%. W 68 gminach relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60%. Jednak w większości z tych gmin (51) zadłużenie na koniec 2010 r. obejmowało zobowiązania podlegające wyłączeniu z limitu zadłużenia (zgodnie z art. 170 ust. 3 suofp), tj. kredyty i pożyczki zaciągnięte w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Po uwzględnieniu tych wyłączeń ich zadłużenie nie przekroczyło 60% zrealizowanych dochodów.

Liczba gmin według wysokości wskaźnika zadłużenia w latach 2008 - 2010

Lata	Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
		poniżej 10%	10% - 20%	20% - 30%	30% - 40%	40% - 50%	50% - 60%	60% i powyżej
2008	liczba gmin	972	683	424	216	92	23	3
	% gmin	40,3	28,3	17,6	9,0	3,8	1,0	0,1
2009	liczba gmin	719	608	503	340	165	64	14
	% gmin	29,8	25,2	20,8	14,1	6,8	2,7	0,6
2010	liczba gmin	343	427	524	482	386	184	68
	% gmin	14,2	17,7	21,7	20,0	16,0	7,6	2,8

W pozostałych 17 gminach limit zadłużenia określony w art. 170 suofp został przekroczony głównie z powodu niewykonania zaplanowanych dochodów budżetowych (w tym m.in. udziałów w dochodach podatkowych, dotacji rozwojowych, dochodów

z majątku), wystąpienia zobowiązań wymagalnych oraz zaliczenia, w wyniku zmiany przepisów⁹⁹, wykupu wierzytelności do kwoty długu.

W ostatnich latach gminy coraz częściej udzielają poręczeń i gwarancji. W dużym tempie rośnie łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu, która na koniec 2010 r. wyniosła 1 914 307 tys. zł (wzrost o 24,6% w stosunku do 2009 r.).

W 2010 r. gminy wykazały należności oraz wybrane aktywa finansowe w kwocie 11 914 015 tys. zł, tj. o 1,4% niższej niż w roku poprzednim. Należności wymagalne w 2010 r. wzrosły, w stosunku do roku poprzedniego, o 6,2% i wyniosły 4 689 986 tys. zł.

3.4. Podsumowanie

1. *Dochody budżetowe gmin w 2010 r. zostały zrealizowane w kwocie 72 310 510 tys. zł (96,7% planu). We wszystkich typach gmin plan został wykonany na podobnym poziomie. Zrealizowano 99,6% planowanych dochodów bieżących i 77,9% planowanych dochodów majątkowych. Najwyższy poziom wykonania dochodów majątkowych wykazały gminy miejskie 80,3%.*
2. *W stosunku do poprzedniego roku dochody ogółem wzrosły o 11,4% (realnie o 8,8%) przy czym we wszystkich typach gmin dynamika dochodów utrzymywała się na podobnym poziomie. W roku 2010 wśród podstawowych źródeł dochodów ogółem w najniższym stopniu wzrosły dochody z tytułu subwencji ogólnej o 3,1%. Największy wzrost dotyczył dotacji celowych o 35,0% (w ostatnich latach największa dynamika). Dochody własne wzrosły o 7,5% w stosunku do roku poprzedniego, tylko w gminach miejskich wystąpił nominalny i realny spadek dochodów jst z tytułu udziałów w dochodach budżetu państwa, odpowiednio o 0,4% i 3,0%.*
3. *W strukturze dochodów gmin wystąpiły znaczne zmiany. Kolejny rok z rzędu obniżył się udział dochodów własnych – w 2010 r. o 1,7 punktu procentowego (do 44,6%), o 2,5 punktów procentowych spadł udział subwencji ogólnej (do 31,4%). Znaczny wzrost w strukturze odnotowano w przypadku dotacji celowych o 4,2 punktu procentowego (do 24,0%), głównie z powodu dotacji rozwojowych, które stanowiły 22,2% dotacji (wzrost o 12,5 punktów procentowych). Gminy wiejskie otrzymały najwięcej dotacji celowych i dlatego ich udział w strukturze dochodów nadal był największy 25,8%. Gminy miejskie, które wykazują się znacznie większą samodzielnością finansową niż pozostałe typy gmin, osiągnęły najwyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów 58,8% (najniższy udział wystąpił w gminach wiejskich 35,9%).*
4. *Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 834 zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 287 zł. Najwięcej dochodów przypadało na mieszkańca gmin województwa pomorskiego 3 040 zł, a najmniej na mieszkańca gmin województwa opolskiego 2 616 zł. W gminach wiejskich odnotowano najwyższe dochody ogółem per capita 2 961 zł i najniższe dochody własne 1 062 zł, natomiast w gminach typu miejskiego sytuacja była odwrotna: dochody ogółem na jednego mieszkańca – 2 699 zł, dochody własne – 1 587 zł. Największą rozpiętość dochodów per capita, tak jak i w roku*

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

- poprzednim, odnotowano w gminach wiejskich od 1 885 zł do 21 391 zł (z wyłączeniem gminy Kleszczów, której dochody były znacznie wyższe od pozostałych gmin – 47 614 zł).
5. W 2010 r. wydatki gmin w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 13,9% i zostały wykonane w kwocie 79 740 609 tys. zł (91,8% planu). Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły o 11,0%, a wydatki majątkowe o 23,6%, co wpłynęło na wzrost udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków do 25,1% (z 23,1% w 2009 r.). Wydatki bieżące stanowiły 74,9% wydatków ogółem.
 6. Udział wydatków inwestycyjnych, zrealizowanych w wysokości 19 690 218 tys. zł, w wydatkach budżetowych ogółem gmin wzrósł do 24,7% (z 22,5% w 2009 r.). W gminach miejskich odnotowano wzrost udziału o 0,6 punktu procentowego, miejsko-wiejskich o 1,8, a w gminach wiejskich o 3,3. W województwie mazowieckim udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się o 2,1 punktu procentowego. We wszystkich pozostałych województwach odnotowano wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin, najwyższy w gminach województwa warmińsko-mazurskiego (o 7,2 punktu procentowego) i lubelskiego (o 6,4).
 7. W 2010 r. w gminach wydatkowano 5 763 424 tys. zł bezzwrotnych środków zagranicznych, tj. 2,5-krotnie więcej niż w roku poprzednim (o 147,2%). Środkami w kwocie 4 914 734 tys. zł, pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, sfinansowano 25,0% wydatków inwestycyjnych (w 2009 r. – 11,0%, w 2008 r. – 5,8%). Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska – 25,4%, inwestycje w rolnictwie i łowiectwie – 22,5% oraz w transporcie i łączności – 18,6%. W gminach województw warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i łódzkiego udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych przekroczył 30%, najniższy udział odnotowano w gminach województwa mazowieckiego 17,6% i wielkopolskiego 17,8%.
 8. W stosunku do poprzedniego roku struktura wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej nie uległa większym zmianom. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą – 34,5% wydatków ogółem oraz na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 16,5%. Inwestycje realizowane były głównie w transporcie i łączności 30,9% oraz w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska 18,0%. Kwota wydatkowana na zadania inwestycyjne w transporcie i łączności w 2010 r. była wyższa niż w roku poprzednim o 12,4%, a w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska o 30,2%.
 9. Wydatki budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 3 125 zł i wzrosły o 377 zł. Zmniejszyła się rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw. Najwyższe wydatki per capita odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego 3 426 zł (wzrost o 689 zł), a najniższe wydatki w gminach województwa wielkopolskiego 2 916 zł (wzrost o 262 zł). W poszczególnych gminach wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 1 949 zł do 21 151 zł (w gminie Kleszczów, w której występują wielkości znacznie wyższe niż w pozostałych gminach – 36 519 zł).
 10. W 2010 r. gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 12 014 197 tys. zł, tj. 16,1% dochodów (w 2009 r. – 14,1%), a zamknęły rok budżetowy deficytem w kwocie

7 430 099 tys. zł, stanowiącym 10,3% zrealizowanych dochodów (w 2009 r. – 7,9%). Nadal głównym źródłem przychodów gmin były kredyty i pożyczki – 55,8% (w 2009 r. – 46,0%). Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł, odpowiednio 9,5% i 23,8% (w 2009 r. 16,8% i 28,7 %), a obligacji i innych papierów wartościowych 10,5% (8,1% w 2009 r.).

11. W 2010 r. zobowiązania gmin ogółem wzrosły o 50,1% w stosunku do poprzedniego roku i wyniosły 21 929 612 tys. zł, z czego zobowiązania wymagalne 149 174 tys. zł (0,7% zobowiązań). O 64,5% zwiększyły się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (m.in. w związku z realizacją projektów unijnych) natomiast o 66,8% zmniejszyły się zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych. Podobnie jak w roku poprzednim, wzrosły (o 18,5%) zobowiązania wymagalne (które w poprzednich kilku latach systematycznie malały). W związku z wysoką dynamiką zobowiązań w 2010 r., podobnie jak w roku poprzednim, zwiększyła się liczba gmin, w których relacja zobowiązań do wykonanych dochodów przekroczyła 20%. Zadłużenie 184 gmin (64 w 2009 r.) mieściło się w granicach 50% - 60%. W 68 gminach zadłużenie przekroczyło 60% – po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 suofp, ustawowy limit przekroczyło 17 gmin (w 2009 r. – 7). W 2010 r., w związku z większym zapotrzebowaniem na środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych w wyniku wysokiej dynamiki wydatków inwestycyjnych, wydatki na obsługę długu wzrosły o 39,2% i w strukturze wydatków bieżących stanowiły 1,2%.

Rysunek 3.1. Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)

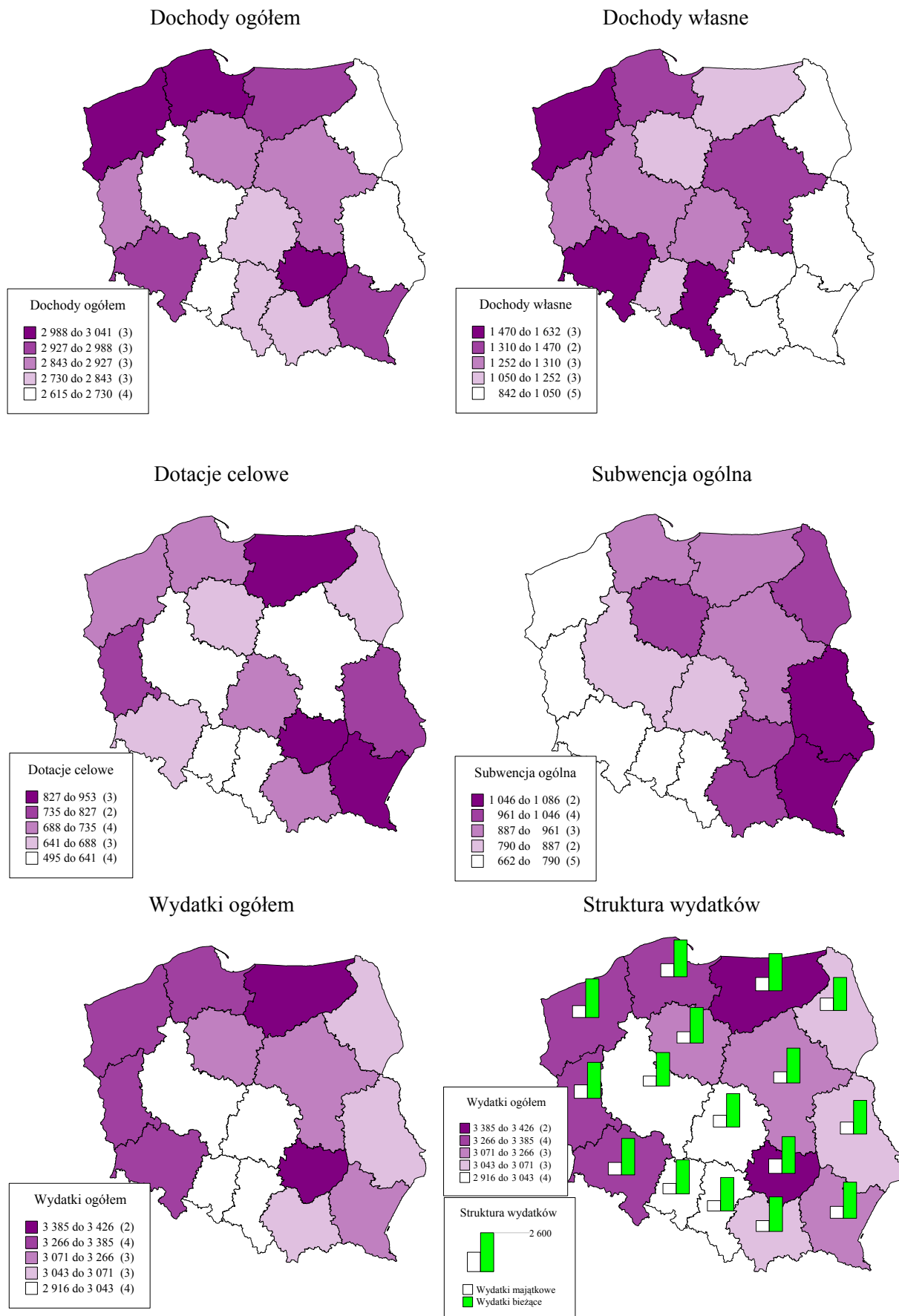


Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	P O L S K A, w tym gminy:	74 812 061	72 310 510	96,7	86 826 257	79 740 609	91,8	-12 014 197	-7 430 099
2	miejskie	17 038 242	16 507 977	96,9	19 483 173	17 984 218	92,3	-2 444 930	-1 476 241
3	miejsko-wiejskie	24 790 616	23 937 215	96,6	28 717 318	26 454 798	92,1	-3 926 702	-2 517 583
4	wiejskie	32 983 203	31 865 318	96,6	38 625 767	35 301 594	91,4	-5 642 565	-3 436 276
5	Dołnośląskie, w tym gminy:	6 359 518	6 034 815	94,9	7 330 168	6 716 509	91,6	-970 650	-681 694
6	miejskie	2 330 581	2 182 662	93,7	2 697 968	2 481 229	92,0	-367 388	-298 567
7	miejsko-wiejskie	2 308 624	2 187 293	94,7	2 647 461	2 424 347	91,6	-338 837	-237 054
8	wiejskie	1 720 313	1 664 860	96,8	1 984 739	1 810 933	91,2	-264 426	-146 072
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	3 738 521	3 670 053	98,2	4 329 303	4 035 331	93,2	-590 782	-365 278
10	miejskie	667 795	650 775	97,5	765 530	714 718	93,4	-97 735	-63 943
11	miejsko-wiejskie	1 360 873	1 335 977	98,2	1 577 400	1 474 199	93,5	-216 527	-138 222
12	wiejskie	1 709 852	1 683 301	98,4	1 986 373	1 846 414	93,0	-276 521	-163 113
13	Lubelskie, w tym gminy:	4 534 576	4 341 496	95,7	5 403 935	4 918 040	91,0	-869 359	-576 544
14	miejskie	902 990	852 608	94,4	1 054 225	958 015	90,9	-151 235	-105 407
15	miejsko-wiejskie	666 605	650 835	97,6	784 596	734 429	93,6	-117 991	-83 595
16	wiejskie	2 964 981	2 838 054	95,7	3 565 114	3 225 596	90,5	-600 133	-387 542
17	Lubuskie, w tym gminy:	2 262 738	2 185 883	96,6	2 729 389	2 529 052	92,7	-466 651	-343 170
18	miejskie	398 813	398 522	99,9	473 886	447 571	94,4	-75 073	-49 050
19	miejsko-wiejskie	1 200 925	1 152 660	96,0	1 444 143	1 347 271	93,3	-243 218	-194 612
20	wiejskie	663 000	634 701	95,7	811 360	734 209	90,5	-148 360	-99 508
21	Łódzkie, w tym gminy:	4 792 910	4 709 962	98,3	5 471 304	5 059 556	92,5	-678 393	-349 594
22	miejskie	1 400 985	1 390 067	99,2	1 594 078	1 490 858	93,5	-193 093	-100 791
23	miejsko-wiejskie	1 066 002	1 044 870	98,0	1 239 542	1 138 968	91,9	-173 540	-94 098
24	wiejskie	2 325 923	2 275 025	97,8	2 637 683	2 429 730	92,1	-311 760	-154 705
25	Małopolskie, w tym gminy:	6 756 096	6 601 628	97,7	7 683 049	7 149 018	93,0	-926 954	-547 389
26	miejskie	622 811	609 017	97,8	722 437	664 920	92,0	-99 626	-55 903
27	miejsko-wiejskie	2 688 292	2 630 775	97,9	3 074 293	2 857 731	93,0	-386 001	-226 957
28	wiejskie	3 444 992	3 361 836	97,6	3 886 319	3 626 366	93,3	-441 326	-264 530
29	Mazowieckie, w tym gminy:	8 994 244	8 719 001	96,9	10 139 641	9 321 046	91,9	-1 145 397	-602 045
30	miejskie	2 064 471	2 028 993	98,3	2 309 819	2 152 722	93,2	-245 348	-123 728
31	miejsko-wiejskie	2 536 815	2 415 281	95,2	2 796 380	2 543 974	91,0	-259 565	-128 693
32	wiejskie	4 392 959	4 274 727	97,3	5 033 443	4 624 350	91,9	-640 484	-349 623
33	Opolskie, w tym gminy:	2 450 001	2 364 888	96,5	2 934 041	2 665 259	90,8	-484 039	-300 371
34	miejskie	293 761	284 040	96,7	360 903	332 427	92,1	-67 142	-48 388
35	miejsko-wiejskie	1 438 515	1 396 697	97,1	1 693 464	1 543 886	91,2	-254 949	-147 189
36	wiejskie	717 725	684 151	95,3	879 673	788 945	89,7	-161 948	-104 795
37	Podkarpackie, w tym gminy:	5 337 458	5 157 084	96,6	6 188 982	5 659 683	91,4	-851 523	-502 599
38	miejskie	1 002 202	961 974	96,0	1 093 865	998 920	91,3	-91 663	-36 946
39	miejsko-wiejskie	1 422 976	1 368 281	96,2	1 674 690	1 540 316	92,0	-251 714	-172 036
40	wiejskie	2 912 280	2 826 829	97,1	3 420 427	3 120 447	91,2	-508 147	-293 618
41	Podlaskie, w tym gminy:	2 117 160	2 039 528	96,3	2 527 851	2 325 545	92,0	-410 690	-286 017
42	miejskie	430 502	418 148	97,1	491 265	461 655	94,0	-60 763	-43 507
43	miejsko-wiejskie	616 556	596 818	96,8	732 739	674 728	92,1	-116 183	-77 910
44	wiejskie	1 070 102	1 024 562	95,7	1 303 846	1 189 162	91,2	-233 744	-164 600
45	Pomorskie, w tym gminy:	4 340 903	4 244 341	97,8	5 051 279	4 672 184	92,5	-170 376	-427 843
46	miejskie	1 406 845	1 401 739	99,6	1 633 364	1 516 695	92,9	-226 518	-114 956
47	miejsko-wiejskie	802 270	788 576	98,3	932 308	878 217	94,2	-130 038	-89 641
48	wiejskie	2 131 787	2 054 026	96,4	2 485 607	2 277 272	91,6	-353 820	-223 246
49	Śląskie, w tym gminy:	5 594 380	5 382 335	96,2	6 385 550	5 769 063	90,3	-791 170	-386 728
50	miejskie	2 140 281	2 081 526	97,3	2 405 048	2 160 633	89,8	-264 767	-79 107
51	miejsko-wiejskie	979 869	954 464	97,4	1 080 782	1 006 323	93,1	-100 913	-51 860
52	wiejskie	2 474 230	2 346 345	94,8	2 899 720	2 602 107	89,7	-425 489	-255 762
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	3 335 211	3 179 123	95,3	4 004 577	3 644 235	91,0	-669 366	-465 112
54	miejskie	645 183	611 618	94,8	761 004	714 893	93,9	-115 821	-103 274
55	miejsko-wiejskie	1 079 324	1 040 288	96,4	1 298 365	1 186 991	91,4	-219 041	-146 702
56	wiejskie	1 610 704	1 527 216	94,8	1 945 208	1 742 352	89,6	-334 504	-215 136
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	3 473 921	3 329 022	95,8	4 141 503	3 808 389	92,0	-667 582	-479 367
58	miejskie	954 160	911 921	95,6	1 118 641	1 025 971	91,7	-164 481	-114 049
59	miejsko-wiejskie	1 229 601	1 166 615	94,9	1 460 578	1 336 774	91,5	-230 977	-170 159
60	wiejskie	1 290 161	1 250 485	96,9	1 562 284	1 445 644	92,5	-272 123	-195 159
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	7 065 348	6 891 703	97,5	8 182 340	7 613 344	93,0	-1 116 992	-721 641
62	miejskie	1 086 105	1 053 741	97,0	1 205 270	1 119 716	92,9	-119 165	-65 975
63	miejsko-wiejskie	3 462 126	3 369 242	97,3	4 023 814	3 751 935	93,2	-561 688	-382 693
64	wiejskie	2 517 117	2 468 720	98,1	2 953 256	2 741 694	92,8	-436 139	-272 973
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	3 659 075	3 459 648	94,5	4 323 346	3 854 356	89,2	-664 272	-394 708
66	miejskie	690 757	670 625	97,1	795 871	743 275	93,4	-105 114	-72 650
67	miejsko-wiejskie	1 931 242	1 838 543	95,2	2 256 761	2 014 708	89,3	-325 520	-176 164
68	wiejskie	1 037 076	950 479	91,6	1 270 714	1 096 373	86,3	-233 638	-145 894

cd tabeli 3.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów gmin nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów gmin deficytowych w %
		kwota w tys. zł	liczba gmin	kwota w tys. zł	liczba gmin		
1	2	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym gminy:	465 572	261	7 895 671	2 153	4,8	12,6
2	miejskie	113 881	37	1 590 122	204	4,3	11,5
3	miejsko-wiejskie	126 562	53	2 644 145	544	4,6	12,5
4	wiejskie	225 129	171	3 661 405	1 405	5,2	13,3
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	34 864	18	716 558	148	4,8	13,5
6	miejskie	0	0	298 567	33	-	13,7
7	miejsko-wiejskie	21 775	7	258 830	48	5,8	14,3
8	wiejskie	13 089	11	159 161	67	3,8	12,1
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	10 087	17	375 365	123	3,0	11,3
10	miejskie	317	2	64 260	11	0,5	10,9
11	miejsko-wiejskie	1 900	2	140 122	33	3,8	10,9
12	wiejskie	7 869	13	170 983	79	3,5	11,7
13	Lubelskie, w tym gminy:	16 913	13	593 456	196	4,3	15,0
14	miejskie	6 840	2	112 247	14	5,6	15,4
15	miejsko-wiejskie	0	0	83 595	22	-	12,8
16	wiejskie	10 072	11	397 614	160	3,7	15,5
17	Lubuskie, w tym gminy:	9 149	9	352 319	72	4,7	17,7
18	miejskie	1 696	2	50 745	5	2,6	15,3
19	miejsko-wiejskie	2 551	2	197 162	31	5,8	17,8
20	wiejskie	4 903	5	104 411	36	5,7	19,0
21	Łódzkie, w tym gminy:	95 507	22	445 101	152	10,3	11,8
22	miejskie	5 876	3	106 667	12	2,3	9,4
23	miejsko-wiejskie	19 251	3	113 349	22	14,2	12,5
24	wiejskie	70 380	16	225 085	118	13,1	13,0
25	Małopolskie, w tym gminy:	29 787	22	577 177	157	3,1	10,3
26	miejskie	419	2	56 322	9	0,4	11,4
27	miejsko-wiejskie	11 873	5	238 829	41	3,4	10,5
28	wiejskie	17 496	15	282 026	107	3,4	9,9
29	Mazowieckie, w tym gminy:	99 034	60	701 078	249	4,6	10,7
30	miejskie	24 363	9	148 092	21	3,7	10,7
31	miejsko-wiejskie	32 355	12	161 048	38	4,7	9,4
32	wiejskie	42 315	39	391 939	190	5,2	11,3
33	Opolskie, w tym gminy:	946	2	301 317	68	0,5	13,8
34	miejskie	0	0	48 388	2	-	17,0
35	miejsko-wiejskie	620	1	147 809	31	0,4	11,9
36	wiejskie	326	1	105 121	35	1,4	15,9
37	Podkarpackie, w tym gminy:	18 579	12	521 178	144	3,3	11,4
38	miejskie	7 234	1	44 179	11	4,5	5,5
39	miejsko-wiejskie	855	2	172 891	31	0,9	13,5
40	wiejskie	10 490	9	304 108	102	3,3	12,1
41	Podlaskie, w tym gminy:	9 886	13	295 903	102	4,8	16,1
42	miejskie	0	0	43 507	10	-	10,4
43	miejsko-wiejskie	4 932	3	82 842	23	5,3	16,4
44	wiejskie	4 954	10	169 554	69	4,5	18,6
45	Pomorskie, w tym gminy:	35 727	12	463 569	107	7,8	12,2
46	miejskie	24 685	3	139 641	18	13,3	11,5
47	miejsko-wiejskie	803	1	90 443	16	1,9	12,1
48	wiejskie	10 239	8	233 485	73	4,5	12,8
49	Śląskie, w tym gminy:	62 281	21	449 009	127	4,8	11,0
50	miejskie	39 478	9	118 585	21	4,7	9,5
51	miejsko-wiejskie	14 421	2	66 281	20	9,2	8,3
52	wiejskie	8 381	10	264 143	86	2,6	13,0
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	8 973	5	474 085	96	8,1	15,5
54	miejskie	0	0	103 274	4	-	16,9
55	miejsko-wiejskie	0	0	146 702	26	-	14,1
56	wiejskie	8 973	5	224 109	66	8,1	15,8
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	5 598	6	484 965	108	3,4	15,3
58	miejskie	1 672	1	115 722	13	2,5	13,7
59	miejsko-wiejskie	2 289	2	172 448	31	4,5	15,5
60	wiejskie	1 637	3	196 796	64	3,4	16,4
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	20 847	20	742 489	202	3,6	11,8
62	miejskie	1 167	2	67 143	13	1,8	6,8
63	miejsko-wiejskie	10 405	8	393 097	82	3,9	12,7
64	wiejskie	9 275	10	282 249	107	3,7	12,7
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	7 392	9	402 100	102	2,0	13,0
66	miejskie	133	1	72 783	7	0,2	11,8
67	miejsko-wiejskie	2 532	3	178 696	49	1,1	11,1
68	wiejskie	4 727	5	150 621	46	5,2	17,5

Tabela 3.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2010 r. (2009 r. = 100%)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie ¹⁾					nominalnie	realnie ¹⁾			
1		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A, w tym gminy:	111,4	108,8	107,5	101,3	103,1	135,0	113,9	111,3	111,0	123,6	124,8
2	- miejskie	111,1	108,5	105,5	99,6	104,4	139,9	109,2	106,6	108,9	110,3	112,1
3	- miejsko-wiejskie	111,1	108,5	107,6	101,1	103,9	131,1	113,4	110,8	111,0	121,2	122,6
4	- wiejskie	111,9	109,3	109,1	103,3	102,3	135,6	116,9	114,3	112,2	132,6	133,2
5	Dolnośląskie	111,6	109,0	106,5	101,3	103,8	139,1	114,0	111,4	108,7	132,8	134,1
6	Kujawsko-pomorskie	108,8	106,2	112,5	101,0	102,0	113,0	112,9	110,3	108,5	129,2	129,9
7	Lubelskie	115,1	112,5	112,6	102,5	101,6	144,6	123,8	121,2	113,9	163,1	163,7
8	Lubuskie	108,7	106,1	105,7	99,5	102,5	121,2	115,3	112,7	109,5	134,0	136,8
9	Łódzkie	112,8	110,2	112,1	103,1	102,4	130,2	111,5	108,9	110,8	113,6	116,5
10	Małopolskie	113,8	111,2	105,5	102,7	105,7	147,3	114,2	111,6	113,5	116,5	116,6
11	Mazowieckie	109,1	106,5	103,5	102,4	103,1	141,5	106,6	104,0	110,0	97,2	97,8
12	Opolskie	109,9	107,3	106,0	98,4	100,7	137,9	115,2	112,6	111,3	130,2	129,8
13	Podkarpackie	116,8	114,2	108,0	99,6	104,7	152,7	121,1	118,5	116,4	138,1	138,7
14	Podlaskie	104,3	101,7	106,4	97,8	99,9	108,2	111,9	109,3	108,2	122,7	122,8
15	Pomorskie	113,0	110,4	108,7	102,0	105,2	136,1	115,7	113,1	109,4	137,7	138,5
16	Śląskie	112,5	109,9	105,5	102,2	104,3	154,1	110,5	107,9	110,2	111,6	112,6
17	Świętokrzyskie	118,9	116,3	109,6	97,3	103,0	159,2	124,9	122,3	119,8	139,7	141,5
18	Warmińsko-mazurskie	112,3	109,7	114,8	99,9	101,5	123,5	118,6	116,0	108,0	162,6	163,1
19	Wielkopolskie	107,7	105,1	107,9	100,5	102,8	116,4	110,5	107,9	109,6	113,4	116,3
20	Zachodniopomorskie	106,3	103,7	105,3	101,2	101,1	115,3	110,6	108,0	108,9	116,2	118,2

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

Tabela 3.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2009 i 2010 (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2009 3	2010 4	2009 5	2010 6	2009 7	2010 8	2009 9	2010 10	2009 11	2010 12	2009 13	2010 14	2009 15	2010 16
1															
1	P O L S K A, w tym gminy:	46,3	44,6	19,8	24,0	33,9	31,4	23,1	25,1	22,5	24,7	76,9	74,9	35,0	33,4
2	- miejskie	61,9	58,8	17,0	21,4	21,1	19,9	23,3	23,5	22,4	23,0	76,7	76,5	33,2	33,1
3	- miejsko-wiejskie	48,0	46,5	19,9	23,5	32,0	30,0	22,7	24,3	22,0	23,8	77,3	75,7	34,8	33,5
4	- wiejskie	36,8	35,9	21,3	25,8	41,9	38,4	23,3	26,4	23,0	26,3	76,7	73,6	36,1	33,6
5	Dolnośląskie	58,2	55,6	17,5	21,8	24,3	22,6	22,0	25,7	21,4	25,1	78,0	74,3	31,1	29,2
6	Kujawsko-pomorskie	40,7	42,1	23,2	24,1	36,1	33,8	21,1	24,1	20,9	24,1	78,9	75,9	35,1	33,6
7	Lubelskie	32,0	31,3	23,3	29,2	44,7	39,5	20,1	26,5	19,9	26,3	79,9	73,5	38,8	34,4
8	Lubuskie	46,2	44,9	24,9	27,7	29,0	27,3	23,6	27,4	22,8	27,0	76,4	72,6	32,6	30,6
9	Łódzkie	46,7	46,4	21,2	24,4	32,1	29,2	25,7	26,1	24,6	25,7	74,3	73,9	34,9	34,3
10	Małopolskie	40,2	37,3	19,7	25,5	40,1	37,2	23,5	23,9	23,2	23,7	76,5	76,1	36,5	34,9
11	Mazowieckie	52,1	49,4	15,2	19,7	32,7	30,9	26,8	24,5	26,2	24,1	73,2	75,5	34,8	35,6
12	Opolskie	49,6	47,9	17,7	22,2	32,7	30,0	20,6	23,3	19,6	22,0	79,4	76,7	38,1	35,8
13	Podkarpackie	35,8	33,1	22,8	29,8	41,4	37,1	21,7	24,8	21,5	24,7	78,3	75,2	36,9	33,5
14	Podlaskie	37,1	37,9	24,4	25,3	38,5	36,9	25,3	27,8	25,2	27,7	74,7	72,2	34,4	33,2
15	Pomorskie	46,6	44,8	20,1	24,2	33,4	31,1	22,2	26,5	21,6	25,9	77,8	73,5	34,5	32,3
16	Śląskie	57,5	53,9	15,2	20,8	27,4	25,3	23,4	23,7	23,1	23,6	76,6	76,3	37,4	36,8
17	Świętokrzyskie	38,1	35,1	23,8	31,9	38,1	33,0	25,5	28,5	24,9	28,2	74,5	71,5	34,5	30,7
18	Warmińsko-mazurskie	39,5	40,4	25,4	27,9	35,1	31,7	19,4	26,6	19,2	26,4	80,6	73,4	34,5	31,4
19	Wielkopolskie	49,5	49,6	17,4	18,8	33,1	31,6	22,4	23,0	21,1	22,3	77,6	77,0	34,8	34,0
20	Zachodniopomorskie	51,7	51,3	20,9	22,7	27,3	26,0	22,4	23,5	21,6	23,1	77,6	76,5	30,6	30,7

Tabela 3.4. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Dochody własne						Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym						ogółem		w tym na inwestycje	
		wpływy z podatków i opłat				udziały w dochodach b. p.									
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym gminy:	2 547	2 834	1 179	1 264	467	483	415	419	863	889	505	681	85	177
2	miejskie	2 428	2 699	1 503	1 587	503	540	588	586	513	536	412	577	74	181
3	miejsko-wiejskie	2 511	2 771	1 206	1 288	498	509	421	422	805	831	500	652	88	166
4	wiejskie	2 645	2 961	973	1 062	421	429	311	322	1 109	1 136	563	763	90	184
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	2 632	2 935	1 532	1 631	625	641	497	503	639	663	461	641	82	198
6	miejskie	2 461	2 711	1 603	1 670	482	519	607	601	484	501	374	540	52	178
7	miejsko-wiejskie	2 707	3 042	1 526	1 650	715	721	444	461	698	730	483	661	84	169
8	wiejskie	2 793	3 129	1 433	1 547	724	718	398	411	796	816	564	766	126	270
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	2 618	2 843	1 066	1 197	441	457	345	348	944	961	608	685	80	106
10	miejskie	2 542	2 811	1 402	1 532	443	479	486	490	582	614	558	665	73	146
11	miejsko-wiejskie	2 571	2 806	1 052	1 191	477	491	334	331	915	929	604	686	80	115
12	wiejskie	2 687	2 886	943	1 068	412	421	298	305	1 114	1 125	630	693	82	83
13	Lubelskie, w tym gminy:	2 332	2 690	747	843	326	341	266	273	1 042	1 061	542	786	83	204
14	miejskie	2 223	2 514	1 169	1 277	462	496	496	497	586	639	467	598	119	203
15	miejsko-wiejskie	2 250	2 699	739	854	308	324	286	290	975	1 008	536	837	95	300
16	wiejskie	2 386	2 745	611	698	286	295	186	195	1 206	1 212	568	835	69	182
17	Lubuskie, w tym gminy:	2 623	2 847	1 211	1 279	505	522	375	373	760	779	652	790	172	219
18	miejskie	2 544	2 745	1 418	1 527	496	526	487	477	556	566	569	652	164	198
19	miejsko-wiejskie	2 604	2 828	1 188	1 261	498	525	359	356	744	766	672	802	193	229
20	wiejskie	2 715	2 952	1 113	1 145	526	516	329	335	931	947	671	860	139	214
21	Łódzkie, w tym gminy:	2 495	2 817	1 165	1 307	506	528	407	420	802	822	528	688	122	235
22	miejskie	2 229	2 470	1 321	1 381	441	466	561	570	453	480	456	609	102	217
23	miejsko-wiejskie	2 435	2 796	1 092	1 226	489	504	406	402	767	785	576	785	183	340
24	wiejskie	2 729	3 093	1 082	1 291	563	587	289	315	1 087	1 102	560	700	108	195
25	Małopolskie, w tym gminy:	2 481	2 810	999	1 049	345	353	381	389	994	1 046	488	716	109	211
26	miejskie	2 616	2 872	1 674	1 735	613	660	573	577	519	539	422	599	90	211
27	miejsko-wiejskie	2 384	2 704	1 166	1 213	408	416	450	455	791	834	426	656	105	224
28	wiejskie	2 536	2 888	737	787	245	245	289	300	1 247	1 315	552	787	115	200
29	Mazowieckie, w tym gminy:	2 645	2 873	1 378	1 420	473	488	593	604	865	887	401	565	37	147
30	miejskie	2 524	2 772	1 738	1 832	506	518	822	833	489	514	296	426	28	128
31	miejsko-wiejskie	2 692	2 917	1 623	1 659	551	572	742	751	716	733	352	525	33	148
32	wiejskie	2 679	2 898	1 064	1 082	414	425	395	407	1 135	1 159	481	656	44	157
33	Opolskie, w tym gminy:	2 375	2 616	1 178	1 252	521	529	392	387	777	784	420	580	84	153
34	miejskie	2 448	2 784	1 678	1 717	666	722	613	567	471	477	298	590	29	157
35	miejsko-wiejskie	2 343	2 528	1 157	1 246	495	502	392	384	737	742	449	539	97	143
36	wiejskie	2 416	2 740	1 021	1 073	520	512	304	320	991	1 003	404	664	80	172
37	Podkarpackie, w tym gminy:	2 502	2 927	895	968	343	354	288	288	1 035	1 086	571	873	95	226
38	miejskie	2 356	2 679	1 432	1 486	553	601	513	498	529	558	395	636	58	202
39	miejsko-wiejskie	2 433	2 777	843	903	324	327	266	266	1 018	1 086	572	789	89	211
40	wiejskie	2 594	3 107	713	800	270	272	213	217	1 241	1 294	639	1 013	113	245
41	Podlaskie, w tym gminy:	2 560	2 679	951	1 014	433	449	292	287	986	988	624	676	153	165
42	miejskie	2 402	2 503	1 241	1 292	455	498	459	437	622	636	538	575	173	169
43	miejsko-wiejskie	2 433	2 565	929	987	429	441	301	297	923	927	580	651	112	155
44	wiejskie	2 710	2 833	832	904	426	432	212	211	1 189	1 190	689	739	169	169
45	Pomorskie, w tym gminy:	2 712	3 040	1 263	1 362	505	547	410	415	905	944	544	735	59	193
46	miejskie	2 492	2 806	1 471	1 590	505	608	551	556	595	617	426	598	50	185
47	miejsko-wiejskie	2 541	2 815	1 009	1 056	415	415	344	352	951	1 002	580	757	51	162
48	wiejskie	2 970	3 333	1 209	1 315	546	558	326	329	1 136	1 183	624	835	71	214
49	Śląskie, w tym gminy:	2 434	2 730	1 398	1 470	493	513	527	537	666	692	370	568	90	207
50	miejskie	2 479	2 732	1 684	1 752	591	636	610	614	430	451	365	529	106	212
51	miejsko-wiejskie	2 332	2 608	1 295	1 358	450	470	495	512	665	691	372	558	88	165
52	wiejskie	2 436	2 781	1 184	1 264	423	420	466	479	880	910	373	607	77	220
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	2 508	2 988	955	1 050	391	400	330	322	955	986	597	952	130	262
54	miejskie	2 382	3 117	1 463	1 579	533	545	533	514	468	477	450	1 061	45	207
55	miejsko-wiejskie	2 411	2 739	1 006	1 097	448	456	361	344	840	868	565	774	137	212
56	wiejskie	2 634	3 131	711	800	290	299	224	227	1 243	1 283	680	1 048	159	324
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	2 635	2 960	1 042	1 196	440	448	326	326	923	937	669	827	69	173
58	miejskie	2 375	2 749	1 233	1 384	386	402	485	476	620	655	521	710	77	229
59	miejsko-wiejskie	2 648	3 000	1 026	1 202	445	462	292	289	954	965	668	833	58	170
60	wiejskie	2 836	3 094	899	1 035	480	474	228	238	1 144	1 142	793	918	72	130
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	2 465	2 640	1 220	1 310	511	525	449	449	817	835	428	495	46	68
62	miejskie	2 328	2 485	1 469	1 541	496	514	619	606	506	521	354	422	49	92
63	miejsko-wiejskie	2 384	2 546	1 181	1 266	512	527	432	431	777	795	426	485	44	62
64	wiejskie	2 658	2 859	1 158	1 262	517	527	391	397	1 033	1 050	468	547	46	66
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	2 859	3 038	1 480	1 558	639	649	386	391	781	790	599	690	92	137
66	miejskie	2 542	2 718	1 528	1 576	502	527	512	512	534	539	480	602	72	183
67	miejsko-wiejskie	2 861	3 038	1 473	1 536	683	671	359	362	790	813	598	689	94	124
68	wiejskie	3 122	3 313	1 452	1 589	664	708	335	346	968	955	701	769	103	126

Tabela 3.5. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
						wynagrodzenia i pochodne				dotacje			
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym gminy:	2 748	3 125	635	783	619	772	2 113	2 342	851	1 045	149	160
2	miejskie	2 691	2 941	627	692	602	675	2 064	2 249	960	972	206	217
3	miejsko-wiejskie	2 719	3 062	618	744	598	728	2 101	2 318	997	1 027	158	170
4	wiejskie	2 804	3 280	654	867	646	861	2 151	2 413	887	1 101	109	120
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	2 866	3 266	631	838	612	821	2 235	2 428	807	955	208	227
6	miejskie	2 701	3 082	518	763	492	746	2 183	2 319	815	862	235	253
7	miejsko-wiejskie	2 973	3 371	684	835	663	810	2 289	2 536	902	1 004	203	228
8	wiejskie	2 975	3 404	732	955	727	947	2 242	2 448	1 172	1 027	173	188
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	2 775	3 126	585	755	580	752	2 190	2 371	853	1 052	117	128
10	miejskie	2 764	3 087	588	761	573	750	2 176	2 327	1 085	1 002	169	193
11	miejsko-wiejskie	2 712	3 096	507	724	502	723	2 204	2 372	1 009	1 047	127	136
12	wiejskie	2 832	3 166	649	777	647	777	2 184	2 389	1 244	1 076	87	96
13	Lubelskie, w tym gminy:	2 457	3 047	493	806	489	802	1 963	2 241	840	1 049	121	135
14	miejskie	2 492	2 825	592	720	583	706	1 900	2 105	890	1 027	178	192
15	miejsko-wiejskie	2 405	3 046	476	858	475	858	1 930	2 188	1 439	1 035	141	155
16	wiejskie	2 457	3 120	465	822	461	821	1 992	2 298	923	1 060	98	111
17	Lubuskie, w tym gminy:	2 860	3 294	675	903	651	890	2 185	2 391	815	1 007	186	200
18	miejskie	2 763	3 082	666	840	623	814	2 097	2 242	1 051	814	374	385
19	miejsko-wiejskie	2 868	3 306	660	890	647	882	2 207	2 416	904	1 047	151	170
20	wiejskie	2 912	3 415	710	972	679	956	2 203	2 443	1 918	1 061	127	133
21	Łódzkie, w tym gminy:	2 710	3 026	695	790	668	779	2 015	2 236	851	1 038	121	130
22	miejskie	2 405	2 649	497	564	472	547	1 908	2 085	843	975	149	149
23	miejsko-wiejskie	2 606	3 048	677	890	654	890	1 930	2 157	1 067	989	136	158
24	wiejskie	2 998	3 303	857	913	825	900	2 140	2 391	1 324	1 112	91	101
25	Małopolskie, w tym gminy:	2 677	3 043	629	728	621	720	2 049	2 315	845	1 061	137	148
26	miejskie	2 822	3 136	642	790	637	775	2 180	2 346	1 455	1 044	219	235
27	miejsko-wiejskie	2 618	2 937	613	674	599	661	2 004	2 263	999	1 038	145	157
28	wiejskie	2 700	3 115	639	763	636	760	2 062	2 352	1 227	1 084	116	125
29	Mazowieckie, w tym gminy:	2 894	3 071	777	752	760	740	2 118	2 320	893	1 092	146	161
30	miejskie	2 886	2 941	830	697	806	676	2 056	2 244	983	1 050	200	220
31	miejsko-wiejskie	2 985	3 073	847	747	822	724	2 138	2 326	1 106	1 044	197	213
32	wiejskie	2 848	3 135	711	781	702	780	2 138	2 354	983	1 140	91	102
33	Opolskie, w tym gminy:	2 553	2 948	527	687	499	649	2 027	2 261	846	1 056	141	144
34	miejskie	2 839	3 259	654	706	599	688	2 185	2 553	1 608	1 140	239	175
35	miejsko-wiejskie	2 501	2 795	514	628	491	590	1 987	2 167	888	1 037	126	138
36	wiejskie	2 551	3 160	502	810	476	764	2 050	2 349	1 866	1 065	135	146
37	Podkarpackie, w tym gminy:	2 648	3 213	576	797	570	792	2 072	2 416	861	1 076	132	142
38	miejskie	2 540	2 782	515	537	500	527	2 025	2 246	1 027	1 072	166	170
39	miejsko-wiejskie	2 561	3 126	546	835	540	830	2 015	2 291	1 097	1 060	128	141
40	wiejskie	2 736	3 429	615	879	614	876	2 121	2 551	954	1 086	121	131
41	Podlaskie, w tym gminy:	2 722	3 055	689	848	686	845	2 033	2 206	828	1 013	126	144
42	miejskie	2 541	2 763	648	721	633	711	1 894	2 042	939	966	192	213
43	miejsko-wiejskie	2 637	2 900	667	773	666	770	1 970	2 126	993	945	129	160
44	wiejskie	2 856	3 289	722	955	722	955	2 134	2 333	1 402	1 079	95	101
45	Pomorskie, w tym gminy:	2 917	3 347	648	886	630	866	2 269	2 461	907	1 081	157	174
46	miejskie	2 794	3 036	649	734	617	713	2 146	2 302	867	981	211	237
47	miejsko-wiejskie	2 745	3 135	569	748	563	737	2 176	2 386	1 177	1 040	139	153
48	wiejskie	3 096	3 695	684	1 071	672	1 048	2 412	2 624	1 405	1 182	122	133
49	Śląskie, w tym gminy:	2 656	2 926	622	692	615	690	2 034	2 234	902	1 078	133	143
50	miejskie	2 713	2 836	616	575	602	572	2 096	2 261	897	1 045	161	172
51	miejsko-wiejskie	2 615	2 750	659	599	652	599	1 956	2 151	1 193	1 055	117	127
52	wiejskie	2 623	3 084	612	838	609	836	2 011	2 246	1 048	1 118	115	124
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	2 737	3 426	698	978	681	965	2 039	2 448	827	1 050	133	139
54	miejskie	2 684	3 643	656	912	635	881	2 028	2 731	1 012	977	155	169
55	miejsko-wiejskie	2 647	3 125	661	844	623	829	1 986	2 281	974	1 024	156	163
56	wiejskie	2 829	3 572	745	1 109	744	1 106	2 084	2 464	1 181	1 100	105	109
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	2 856	3 386	554	900	548	893	2 302	2 486	878	1 063	147	160
58	miejskie	2 681	3 093	646	920	638	909	2 035	2 173	912	946	192	189
59	miejsko-wiejskie	2 871	3 438	529	906	522	900	2 342	2 532	1 012	1 059	143	164
60	wiejskie	2 985	3 577	501	879	498	875	2 483	2 698	1 799	1 161	113	132
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	2 654	2 916	595	670	561	649	2 060	2 246	805	991	148	160
62	miejskie	2 618	2 640	673	537	626	518	1 945	2 104	1 087	853	262	264
63	miejsko-wiejskie	2 577	2 835	559	634	514	603	2 017	2 201	874	974	144	160
64	wiejskie	2 792	3 175	610	791	602	786	2 182	2 384	1 042	1 086	96	109
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	3 062	3 385	685	796	662	783	2 376	2 588	824	1 038	247	232
66	miejskie	2 920	3 012	726	713	659	678	2 194	2 299	973	813	380	364
67	miejsko-wiejskie	2 984	3 329	605	708	589	698	2 379	2 622	886	1 073	258	224
68	wiejskie	3 338	3 822	815	1 054	814	1 052	2 523	2 767	1 081	1 158	113	134

Tabela 3.6. Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2010 r. (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym			ogółem	w tym inwestycje			
				wpływy z podatków i opłat	udziały w dochodach b. p.						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	P O L S K A, w tym gminy:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	miejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
3	miejsko-wiejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4	wiejskie	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	104	129	133	120	75	94	112	105	107	104
6	miejskie	100	105	96	102	94	94	98	105	110	103
7	miejsko-wiejskie	110	128	142	109	88	102	102	110	112	109
8	wiejskie	106	146	168	128	72	100	146	104	110	101
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	100	95	95	83	108	101	60	100	96	101
10	miejskie	104	97	89	84	115	115	80	105	110	103
11	miejsko-wiejskie	101	92	97	78	112	105	69	101	97	102
12	wiejskie	97	101	98	95	99	91	45	97	90	99
13	Lubelskie, w tym gminy:	95	67	71	65	119	115	115	98	103	96
14	miejskie	93	80	92	85	119	104	112	96	104	94
15	miejsko-wiejskie	97	66	64	69	121	129	180	99	115	94
16	wiejskie	93	66	69	61	107	109	99	95	95	95
17	Lubuskie, w tym gminy:	100	101	108	89	88	116	124	105	115	102
18	miejskie	102	96	97	81	106	113	109	105	122	100
19	miejsko-wiejskie	102	98	103	84	92	123	138	108	120	104
20	wiejskie	100	108	120	104	83	113	116	104	112	101
21	Łódzkie, w tym gminy:	99	103	109	100	93	101	132	97	101	95
22	miejskie	92	87	86	97	90	106	120	90	82	93
23	miejsko-wiejskie	101	95	99	95	94	121	204	100	120	93
24	wiejskie	104	122	137	98	97	92	106	101	105	99
25	Małopolskie, w tym gminy:	99	83	73	93	118	105	119	97	93	99
26	miejskie	106	109	122	98	101	104	116	107	114	104
27	miejsko-wiejskie	98	94	82	108	100	101	135	96	91	98
28	wiejskie	98	74	57	93	116	103	109	95	88	97
29	Mazowieckie, w tym gminy:	101	112	101	144	100	83	83	98	96	99
30	miejskie	103	115	96	142	96	74	71	100	101	100
31	miejsko-wiejskie	105	129	112	178	88	81	89	100	100	100
32	wiejskie	98	102	99	127	102	86	85	96	90	98
33	Opolskie, w tym gminy:	92	99	110	92	88	85	86	94	88	97
34	miejskie	103	108	134	97	89	102	87	111	102	114
35	miejsko-wiejskie	91	97	99	91	89	83	86	91	84	93
36	wiejskie	93	101	119	100	88	87	93	96	94	97
37	Podkarpackie, w tym gminy:	103	77	73	69	122	128	128	103	102	103
38	miejskie	99	94	111	85	104	110	112	95	78	100
39	miejsko-wiejskie	100	70	64	63	131	121	127	102	112	99
40	wiejskie	105	75	63	67	114	133	133	105	101	106
41	Podlaskie, w tym gminy:	95	80	93	68	111	99	93	98	108	94
42	miejskie	93	81	92	75	119	100	93	94	104	91
43	miejsko-wiejskie	93	77	87	70	112	100	93	95	104	92
44	wiejskie	96	85	101	66	105	97	92	100	110	97
45	Pomorskie, w tym gminy:	107	108	113	99	106	108	109	107	113	105
46	miejskie	104	100	113	95	115	104	103	103	106	102
47	miejsko-wiejskie	102	82	82	83	121	116	97	102	101	103
48	wiejskie	113	124	130	102	104	109	116	113	124	109
49	Śląskie, w tym gminy:	96	116	106	128	78	83	117	94	88	95
50	miejskie	101	110	118	105	84	92	117	96	83	101
51	miejsko-wiejskie	94	105	92	121	83	86	99	90	81	93
52	wiejskie	94	119	98	149	80	79	119	94	97	93
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	105	83	83	77	111	140	148	110	125	105
54	miejskie	115	99	101	88	89	184	114	124	132	121
55	miejsko-wiejskie	99	85	90	81	104	119	127	102	113	98
56	wiejskie	106	75	70	71	113	137	176	109	128	102
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	104	95	93	78	105	122	98	108	115	106
58	miejskie	102	87	74	81	122	123	127	105	133	97
59	miejsko-wiejskie	108	93	91	68	116	128	102	112	122	109
60	wiejskie	105	97	111	74	101	120	71	109	101	112
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	93	104	109	107	94	73	38	93	86	96
62	miejskie	92	97	95	103	97	73	51	90	78	94
63	miejsko-wiejskie	92	98	104	102	96	74	37	93	85	95
64	wiejskie	97	119	123	123	92	72	36	97	91	99
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	107	123	135	93	89	101	77	108	102	111
66	miejskie	101	99	98	87	101	104	101	102	103	102
67	miejsko-wiejskie	110	119	132	86	98	106	75	109	95	113
68	wiejskie	112	150	165	107	84	101	69	117	122	115

Tabela 3.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym gminy:	21 929 612	30,3	519 037	0,7	21 261 402	29,4	20 839 160	28,8	0	0,0	149 174	0,2	114 172	0,2
2	miejskie	5 504 072	33,3	150 383	0,9	5 313 080	32,2	5 268 926	31,9	0	0,0	40 609	0,2	31 942	0,2
3	miejsko-wiejskie	7 964 929	33,3	297 419	1,2	7 603 411	31,8	7 497 161	31,3	0	0,0	64 100	0,3	50 097	0,2
4	wiejskie	8 460 611	26,6	71 235	0,2	8 344 911	26,2	8 073 073	25,3	0	0,0	44 465	0,1	32 132	0,1
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	2 264 769	37,5	0	0,0	2 239 010	37,1	2 191 226	36,3	0	0,0	25 759	0,4	19 683	0,3
6	miejskie	931 746	42,7	0	0,0	923 366	42,3	896 539	41,1	0	0,0	8 380	0,4	6 173	0,3
7	miejsko-wiejskie	835 244	38,2	0	0,0	821 292	37,5	812 651	37,2	0	0,0	13 951	0,6	10 914	0,5
8	wiejskie	497 780	29,9	0	0,0	494 352	29,7	482 036	29,0	0	0,0	3 428	0,2	2 596	0,2
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	1 029 138	28,0	59 739	1,6	960 779	26,2	942 083	25,7	0	0,0	8 620	0,2	7 066	0,2
10	miejskie	245 005	37,6	0	0,0	243 765	37,5	243 365	37,4	0	0,0	1 240	0,2	911	0,1
11	miejsko-wiejskie	361 967	27,1	54 639	4,1	301 338	22,6	293 418	22,0	0	0,0	5 990	0,4	4 852	0,4
12	wiejskie	422 166	25,1	5 100	0,3	415 676	24,7	405 300	24,1	0	0,0	1 390	0,1	1 303	0,1
13	Lubelskie, w tym gminy:	1 077 532	24,8	0	0,0	1 071 627	24,7	1 005 694	23,2	0	0,0	5 905	0,1	5 123	0,1
14	miejskie	268 462	31,5	0	0,0	267 975	31,4	266 411	31,2	0	0,0	487	0,1	398	0,0
15	miejsko-wiejskie	174 430	26,8	0	0,0	172 472	26,5	158 947	24,4	0	0,0	1 958	0,3	1 949	0,3
16	wiejskie	634 641	22,4	0	0,0	631 181	22,2	580 337	20,4	0	0,0	3 460	0,1	2 776	0,1
17	Lubuskie, w tym gminy:	851 464	39,0	61 743	2,8	782 597	35,8	776 769	35,5	0	0,0	7 124	0,3	5 289	0,2
18	miejskie	132 742	33,3	3 400	0,9	127 813	32,1	127 813	32,1	0	0,0	1 529	0,4	1 529	0,4
19	miejsko-wiejskie	499 963	43,4	52 960	4,6	443 113	38,4	438 162	38,0	0	0,0	3 890	0,3	2 195	0,2
20	wiejskie	218 759	34,5	5 383	0,8	211 671	33,3	210 795	33,2	0	0,0	1 705	0,3	1 565	0,2
21	Łódzkie, w tym gminy:	1 299 219	27,6	30 970	0,7	1 262 134	26,8	1 258 499	26,7	0	0,0	6 115	0,1	3 882	0,1
22	miejskie	470 937	33,9	15 970	1,1	451 009	32,4	451 009	32,4	0	0,0	3 958	0,3	2 038	0,1
23	miejsko-wiejskie	318 897	30,5	15 000	1,4	303 350	29,0	303 350	29,0	0	0,0	547	0,1	397	0,0
24	wiejskie	509 385	22,4	0	0,0	507 775	22,3	504 140	22,2	0	0,0	1 611	0,1	1 447	0,1
25	Małopolskie, w tym gminy:	2 004 123	30,4	3 500	0,1	1 993 824	30,2	1 972 863	29,9	0	0,0	6 798	0,1	3 953	0,1
26	miejskie	149 356	24,5	0	0,0	149 268	24,5	148 717	24,4	0	0,0	88	0,0	0	0,0
27	miejsko-wiejskie	946 740	36,0	3 500	0,1	939 771	35,7	938 092	35,7	0	0,0	3 469	0,1	1 245	0,0
28	wiejskie	908 026	27,0	0	0,0	904 785	26,9	886 055	26,4	0	0,0	3 241	0,1	2 707	0,1
29	Mazowieckie, w tym gminy:	2 671 262	30,6	33 320	0,4	2 616 599	30,0	2 597 882	29,8	0	0,0	21 343	0,2	16 283	0,2
30	miejskie	715 858	35,3	11 150	0,5	697 023	34,4	693 145	34,2	0	0,0	7 685	0,4	4 423	0,2
31	miejsko-wiejskie	814 683	33,7	12 170	0,5	793 994	32,9	792 466	32,8	0	0,0	8 519	0,4	8 274	0,3
32	wiejskie	1 140 722	26,7	10 000	0,2	1 125 582	26,3	1 112 272	26,0	0	0,0	5 139	0,1	3 586	0,1
33	Opolskie, w tym gminy:	625 093	26,4	3 300	0,1	620 332	26,2	605 128	25,6	0	0,0	1 460	0,1	1 420	0,1
34	miejskie	103 951	36,6	0	0,0	103 951	36,6	103 951	36,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
35	miejsko-wiejskie	350 858	25,1	0	0,0	349 542	25,0	335 898	24,0	0	0,0	1 316	0,1	1 294	0,1
36	wiejskie	170 283	24,9	3 300	0,5	166 839	24,4	165 279	24,2	0	0,0	144	0,0	125	0,0
37	Podkarpackie, w tym gminy:	1 339 480	26,0	0	0,0	1 331 023	25,8	1 314 801	25,5	0	0,0	8 457	0,2	4 901	0,1
38	miejskie	245 794	25,6	0	0,0	243 288	25,3	243 288	25,3	0	0,0	2 506	0,3	1 939	0,2
39	miejsko-wiejskie	425 282	31,1	0	0,0	423 728	31,0	418 524	30,6	0	0,0	1 554	0,1	766	0,1
40	wiejskie	668 404	23,6	0	0,0	664 006	23,5	652 988	23,1	0	0,0	4 398	0,2	2 195	0,1
41	Podlaskie, w tym gminy:	564 502	27,7	19 480	1,0	541 971	26,6	489 482	24,0	0	0,0	3 050	0,1	2 873	0,1
42	miejskie	100 597	24,1	6 000	1,4	94 247	22,5	93 082	22,3	0	0,0	350	0,1	344	0,1
43	miejsko-wiejskie	187 339	31,4	13 480	2,3	172 528	28,9	160 832	26,9	0	0,0	1 331	0,2	1 323	0,2
44	wiejskie	276 566	27,0	0	0,0	275 197	26,9	235 569	23,0	0	0,0	1 369	0,1	1 205	0,1
45	Pomorskie, w tym gminy:	1 307 660	30,8	0	0,0	1 304 254	30,7	1 276 628	30,1	0	0,0	3 406	0,1	2 181	0,1
46	miejskie	497 670	35,5	0	0,0	497 414	35,5	496 898	35,4	0	0,0	257	0,0	257	0,0
47	miejsko-wiejskie	280 872	35,6	0	0,0	280 055	35,5	277 106	35,1	0	0,0	818	0,1	544	0,1
48	wiejskie	529 117	25,8	0	0,0	526 786	25,6	502 625	24,5	0	0,0	2 331	0,1	1 380	0,1
49	Śląskie, w tym gminy:	1 409 545	26,2	65 962	1,2	1 338 388	24,9	1 325 723	24,6	0	0,0	5 195	0,1	4 749	0,1
50	miejskie	526 463	25,3	40 570	1,9	483 256	23,2	478 412	23,0	0	0,0	2 638	0,1	2 539	0,1
51	miejsko-wiejskie	259 631	27,2	10 600	1,1	247 121	25,9	246 312	25,8	0	0,0	1 911	0,2	1 602	0,2
52	wiejskie	623 450	26,6	14 792	0,6	608 012	25,9	600 998	25,6	0	0,0	647	0,0	609	0,0
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	991 927	31,2	45 100	1,4	942 011	29,6	926 316	29,1	0	0,0	4 816	0,2	3 774	0,1
54	miejskie	198 755	32,5	24 900	4,1	173 855	28,4	171 055	28,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
55	miejsko-wiejskie	331 373	31,9	19 900	1,9	308 585	29,7	307 399	29,5	0	0,0	2 889	0,3	2 242	0,2
56	wiejskie	461 799	30,2	300	0,0	459 572	30,1	447 862	29,3	0	0,0	1 927	0,1	1 532	0,1
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	1 149 194	34,5	32 380	1,0	1 105 356	33,2	1 078 779	32,4	0	0,0	11 458	0,3	9 485	0,3
58	miejskie	343 874	37,7	0	0,0	340 610	37,4	339 001	37,2	0	0,0</				

4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁰⁰, która weszła w życie 27 października 2002 r. Odrębne uregulowania ustrojowe miasta wynikają ze szczególnej specyfiki realizowanych obowiązków ustawowych. Oprócz zadań wynikających z ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym miasto wykonuje zadania wynikające z jego stołecznego charakteru (w szczególności zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa, zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych, konsularnych, organizacji międzynarodowych – przyjmowania delegacji zagranicznych – funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym mającym znaczenie dla stołecznych funkcji Miasta). Miasto stołeczne Warszawa realizując zadania (w dziedzinie infrastruktury, transportu lokalnego) we współpracy z sąsiednimi jest staję się wiodącym podmiotem przyszłej metropolii warszawskiej. Warszawa jest miastem na prawach powiatu, z wyodrębnionymi 18 dzielnicami, jako jednostkami pomocniczymi miasta. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybieraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Konstrukcja budżetu m. st. Warszawy ma także swoją specyfikę, gdyż ustawa ustrojowa przewiduje, że uchwała budżetowa miasta zawiera obligatoryjne załączniki dzielnicowe, w oparciu o które dzielnice prowadzą odrębną gospodarkę finansową¹⁰¹.

4.1. Dochody

W uchwale budżetowej m. st. Warszawy na 2010 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 10 298 945 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian (13 uchwał Rady m. st. Warszawy i 47 zarządzeń Prezydenta Warszawy) na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 10 222 051 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 10 446 948 tys. zł, tj. 102,2% planu po zmianach.

Dochody m. st. Warszawy według podstawowych źródeł w latach 2008 - 2010

Wyszczególnienie	2008		2009		Plan (w tys. zł)	2010		Struktura (w %)	Dynamika (w %) 7:4
	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)		Wykonanie planu (w tys. zł)	(w %) 7:6		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody ogółem, z tego:	10 256 993	100,0	10 116 715	100,0	10 222 051	10 446 948	102,2	100,0	103,3
- dochody własne	8 831 922	86,1	8 501 911	84,0	7 988 840	8 357 776	104,6	80,0	98,3
- dotacje celowe	362 115	3,5	400 791	4,0	971 164	827 125	85,2	7,9	206,4
- subwencja ogólna	1 062 956	10,4	1 214 013	12,0	1 262 047	1 262 047	100,0	12,1	104,0

W 2010 r. wykonane dochody ogółem były wyższe o 330 233 zł, tj. o 3,3%, w stosunku do roku 2009, co spowodowało wzrost dochodów *per capita* o 174 zł. Dochody te wyniosły 6 085 zł (w 2009 r. – 5 911 zł).

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

¹⁰¹ Do zakresu działania dzielniczy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m. st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – *vide* art. 11 i art. 12 ww. ustawy.

Dochody własne, które stanowiły główne źródło dochodów miasta (80,0% dochodów ogółem), zostały wykonane w wysokości 104,6% planu. W stosunku do 2009 r. dochody własne były niższe o 1,7% (spadek o 144 135 tys. zł).

W 2010 r., w stosunku do 2009 r., wzrosła wysokość dotacji o 106,4% i subwencji ogólnej o 4,0%. W strukturze dochodów Miasta w 2010 r. odnotowano wzrost udziału dotacji celowych o 3,9 punktu procentowego oraz subwencji o 0,1 punktu procentowego.

Najważniejsze źródła dochodów własnych w latach 2008 – 2010

Wyszczególnienie	2008		2009		2010				Dynamika (w %) 7:4
	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie planu		Struktura (w %)	
						(w tys. zł)	w % 7:6		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody własne, z tego:	8 831 922	100,0	8 501 911	100,0	7 988 840	8 357 776	104,6	100,0	98,3
- wpływy z podatków i opłat	1 524 191	17,2	1 426 508	16,7	1 345 328	1 541 782	114,6	18,4	108,1
- udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	3 514 470	39,8	3 474 505	40,9	3 440 252	3 365 569	97,8	40,3	96,9
- udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	811 358	9,2	694 724	8,2	450 000	535 094	118,9	6,4	77,0
- dochody z majątku	729 131	8,3	732 275	8,6	768 460	784 838	102,1	9,4	107,2
- pozostałe dochody	2 252 771	25,5	2 173 899	25,6	1 984 800	2 130 494	107,3	25,5	98,0

Najwyższy wskaźnik wykonania dochodów własnych odnotowano z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych – 118,9% planu (w 2009 r. – 92,6%), we wpływach z podatków i opłat – 114,6% (w 2009 r. – 107,3%), oraz w pozostałych dochodach – 107,3% (w 2009 r. – 116,1%), najniższy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – 97,8% (w 2009 r. – 106,4%). W 2010 r., w stosunku do roku 2009, osiągnięto niższe o 23,0% dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych oraz o 3,1% z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Od 2008 r. obniżał się udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. W 2010 r., w stosunku do 2009 r., nastąpił spadek o 4 punkty procentowe. W strukturze dochodów własnych największy udział stanowiły wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 40,3% (w 2009 r. udział ten wynosił 40,9%) oraz pozostałe dochody – 25,5% (w 2009 r. – 25,6%), najniższy stanowiły dochody z majątku – 9,4% (w 2009 r. – 8,6%).

Wśród dochodów z tytułu podatków i opłat, których udział w strukturze dochodów własnych stanowił 18,4%, najwięcej środków uzyskano z podatku od nieruchomości – 898 218 tys. zł, tj. 10,7% dochodów własnych (w 2009 r. – 9,5% dochodów własnych) oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych – 452 508 tys. zł, tj. 5,4% (w 2009 r. 4,8%). Najniższe wpływy w tej kategorii dochodów uzyskano z wpływów z opłaty skarbowej – 86 276 tys. zł, tj. 1,0% (w 2009 r. – 1,1%), z podatku od spadków i darowizn – 57 458 tys. zł, tj. 0,7% – analogicznie jak w 2009 r. oraz z podatku od środków transportowych – 28 584 tys. zł, tj. 0,3% (w 2009 r. 0,4%).

Dotacje celowe otrzymane w wysokości 827 125 tys. zł stanowiły 7,9% dochodów ogółem i zostały wykonane w wysokości 85,2% planu. Były one o 426 334 tys. zł wyższe niż

w 2009 r. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania własne – 485 690 tys. zł, (58,7% ogółu otrzymanych dotacji) oraz dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 299 570 tys. zł (36,2%). Pozostałe środki w wysokości 41 865 tys. zł (na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych) stanowiły 5,1% otrzymanych dotacji. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w stosunku do roku 2009 wzrósł o 3,9 punktu procentowego.

Subwencja ogólna otrzymana przez Miasto w 2010 r. wyniosła 1 262 047 tys. zł i stanowiła 12,1% dochodów ogółem. Została wykonana w 100% planu i była wyższa od ubiegłorocznej o 48 034 zł (104,0% wykonania 2009 r.). Złożyły się na to część oświatowa – w wysokości 1 099 381 tys. zł (87,1% otrzymanej subwencji) oraz część równoważąca – 162 666 tys. zł (12,9%).

4.2. Wydatki

Wydatki m. st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 12 570 817 tys. zł, w wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków został ustalony w wysokości 12 951 972 tys. zł i wykonany na poziomie 12 100 710 tys. zł, tj. 93,4% planu po zmianach. Wydatki były wyższe od wykonanych w 2009 r. o 752 503 tys. zł, (tj. o 6,6%). W 2010 r., wzrosły również wydatki *per capita* o 417 zł i wyniosły 7 048 zł (w 2009 r. – 6 631 zł).

Wykonanie wydatków m. st. Warszawy w latach 2008 - 2010

Wyszczególnienie	2008		2009		2010				Dynamika (w %) 7:4
	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	% planu 7:6	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wydatki ogółem, z tego:	10 522 296	100,0	11 348 207	100,0	12 951 972	12 100 710	93,4	100,0	106,6
- bieżące, w tym:	8 425 764	80,1	9 246 569	81,5	9 954 621	9 509 203	95,5	78,6	102,8
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi,	2 691 214	25,5	2 861 424	25,2	3 089 087	3 033 354	98,2	25,1	106,0
- dotacje	1 543 056	14,7	778 642	6,9	825 610	812 906	98,5	6,7	104,4
- wydatki na obsługę długu	122 827	1,2	120 123	1,1	329 647	208 697	63,3	1,7	173,7
- wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji	8 852	0,1	12 255	0,1	25 169	11 432	45,4	0,1	93,3
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	-	-	320 667	2,8	344 901	336 529	97,6	2,8	104,9
- pozostałe wydatki bieżące	4 059 814	38,6	5 153 458	45,4	5 340 207	5 106 286	95,6	42,2	99,1
- majątkowe, w tym:	2 096 533	19,9	2 101 638	18,5	2 997 351	2 591 507	86,5	21,4	123,3
- inwestycyjne	2 087 528	19,8	2 021 638	17,8	2 986 811	2 583 507	86,5	21,4	127,8

Wydatki bieżące w 2010 r. zrealizowane zostały w wysokości 95,5% planu i były wyższe od wykonanych w 2009 r. o 262 634 tys. zł (o 2,8%). W strukturze wydatków ogółem wydatki bieżące obniżyły się o 2,9 punktu procentowego.

W roku 2010 wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, w stosunku do roku 2009, były wyższe o 171 930 tys. zł, tj. o 6,0% i stanowiły 25,1% ogółu wydatków, odnotowano wzrost wydatków z tytułu dotacji o 34 264 tys. zł, tj. o 4,4% (6,7% ogółu wydatków), pozostałe wydatki bieżące obniżyły się o 47 172 tys. zł, tj. o 0,9% (42,2% wydatków ogółem). W 2010 r. wydatki na obsługę długu stanowiły 1,7% wydatków ogółem. W stosunku do roku 2009 wzrosły o 88 574 tys. zł, tj. o 73,7%.

Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji obniżyły się o 823 tys. zł, tj. 6,7%, w porównaniu do roku 2009 i stanowiły 0,1% w strukturze wydatków ogółem.

Wydatki majątkowe w 2010 r. zostały zrealizowane na poziomie 86,5% planu i były wyższe o 23,3% w stosunku do roku 2009, a ich udział w strukturze wydatków ogółem wzrósł o 2,9 punktu procentowego.

Wydatki na inwestycje wykonano w wysokości 2 583 507 tys. zł (86,5% planu). W 2010 r. wydatki inwestycyjne wzrosły, w stosunku do 2009 r., o 561 869 tys. zł, tj. o 27,8%. Najwyższe wydatki ogółem poniesiono w działach:

– 600 – Transport i łączność	– 3 723 355 tys. zł, tj. 30,8% ogółu wydatków,
– 801 – Oświata i wychowanie	– 2 209 882 tys. zł, tj. 18,3%,
– 700 – Gospodarka mieszkaniowa	– 1 119 721 tys. zł, tj. 9,3%,
– 758 – Różne rozliczenia	– 978 015 tys. zł, tj. 8,1%,
– 750 – Administracja publiczna	– 857 099 tys. zł, tj. 7,1%,
– 852 – Pomoc społeczna	– 668 503 tys. zł, tj. 5,5%,
– 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	– 654 540 tys. zł, tj. 5,4%.

4.3. Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności

W uchwale budżetowej na 2010 r. m. st. Warszawy zaplanowano deficyt w wysokości 2 729 921 tys. zł. Ostatecznie rok budżetowy zamknął się deficytem w wysokości 1 653 751 tys. zł. Zobowiązania m. st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2010 r. wyniosły 5 291 391 tys. zł, co stanowiło 50,7% wykonanych dochodów (w 2009 r. – 4 023 653 tys. zł, tj. 39,8% wykonanych dochodów). W stosunku do 2009 r. zobowiązania wzrosły o 1 267 738 tys. zł (o 31,5%). Struktura zobowiązań wg tytułów dłużnych kształtowała się następująco:

– kredyty i pożyczki	– 2 897 617 tys. zł, tj. 54,8% zobowiązań ogółem,
– emisja papierów wartościowych	– 2 391 471 tys. zł, tj. 45,2%,
– zobowiązania wymagalne	– 2 303 tys. zł, tj. 0,0%.

M. st. Warszawa posiadało przede wszystkim zobowiązania wobec:

– wierzycieli zagranicznych ¹⁰²	– 3 518 702 tys. zł, tj. 66,5% zobowiązań ogółem,
– wierzycieli krajowych, w tym:	– 1 772 689 tys. zł, tj. 33,5%,
– banków	– 1 723 208 tys. zł, tj. 32,6%,
– sektora finansów publicznych	– 47 177 tys. zł, tj. 0,9%.

Należności m. st. Warszawy na koniec 2010 r. wyniosły 2 863 023 tys. zł, w tym 1 522 246 tys. zł – gotówka i depozyty, 367 785 tys. zł – należności pozostałe oraz 972 992 tys. zł – należności wymagalne, które stanowiły 9,3% (w 2009 r. – 9,1%) wykonanych dochodów.

¹⁰² Były to w 100% międzynarodowe instytucje finansowe.

4.4. Podsumowanie

1. *Miasto stołeczne Warszawa w 2010 r. uzyskało dochody w wysokości 10 446 948 tys. zł, tj. o 3,3% wyższe niż w roku 2009. Złożyły się na to przede wszystkim wyższe dotacje (o 106,4%). Natomiast nieznacznie obniżyły się dochody własne o 1,7%, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł 80,0%. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem od roku 2008 wykazywał tendencję spadkową (2009 r. – 84,0%, 2008 r. – 86,1%).*
2. *Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 12 100 710 tys. zł były o 6,6% wyższe w stosunku do 2009 r. Wydatki na inwestycje w wysokości 2 583 507 tys. zł stanowiły 21,4% wykonanych wydatków ogółem i były wyższe o 27,8%, a ich udział w strukturze wydatków ogółem wzrósł o 3,6 punktu procentowego w stosunku do 2009 r. Środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 3 033 354 tys. zł i wzrosły, w stosunku do 2009 r., o 6,0% stanowiąc 25,1% wykonanych wydatków ogółem. Udział środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w wydatkach ogółem był o 0,1 punktu procentowego niższy.*
3. *Najwięcej środków Miasto przeznaczyło na realizację zadań z zakresu transportu i łączności – 30,8% wydatków ogółem, oświaty i wychowania – 18,3%, gospodarki mieszkaniowej – 9,3%. Na wydatki inwestycyjne najwięcej środków przeznaczono w działach: Transport i łączność 52,4% (w 2009 r. – 34,0%), Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 10,5% (w 2009 r. – 12,4%) Kultura fizyczna i sport 9,6% (w 2009 r. – 13,5%).*
4. *Miasto stołeczne Warszawa pozyskało dochody na dofinansowanie programów i projektów z udziałem środków zagranicznych w kwocie 406 873 tys. zł, które w stosunku do 2009 r., wzrosły o 149 919 tys. zł. Na realizację projektów wydatkowano 375 653 tys. zł, w tym na inwestycje 344 456 tys. zł. Ze środków zagranicznych sfinansowano 13,3% wydatków inwestycyjnych m. st. Warszawy.*
5. *Deficyt budżetu miasta w 2010 r. wyniósł 1 653 751 tys. zł, przy planowanym 2 729 921 tys. zł i stanowił 15,8% wykonanych dochodów (w 2009 r. wyniósł 1 231 492 tys. zł, tj. 12,2% wykonanych dochodów). Deficyt m. st. Warszawy w 2010 r. był wyższy o 34,3% w stosunku do 2009 r.*
6. *Zobowiązania m. st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2010 r. wyniosły 5 291 391 tys. zł, co stanowiło 50,7% wykonanych dochodów. W stosunku do 2009 r. zobowiązania wzrosły o 1 267 738 tys. zł (o 31,5%). Kredyty i pożyczki stanowiły 54,8% ogólnej kwoty zobowiązań, 45,2% papiery wartościowe, zobowiązania wymagalne wykazywały śladowy charakter. Zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły 66,5% ogółu zobowiązań (w 2009 r. – 77,4%). Udział wydatków na obsługę długu, w porównaniu do roku ubiegłego, wzrósł o 0,6 punktu procentowego.*
7. *Budżet m. st. Warszawy w stosunku do wielkości wykonanych przez wszystkie jst stanowił: 6,4% ich dochodów, 6,8% wydatków, 6,0% wydatków inwestycyjnych, 9,6% zadłużenia, 9,5% należności, 3,2% dochodów ze źródeł zagranicznych, 2,8% wydatków finansowanych ze źródeł zagranicznych.*

5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu funkcjonują od 12 lat, tj. od wprowadzenia trójstopniowego podziału kraju. W świetle przepisów ustrojowych miasta na prawach powiatu, to gminy wykonujące zadania określone ustawą o samorządzie gminnym jak i ustawą o samorządzie powiatowym¹⁰³.

Rok 2010 przyniósł zasadnicze zmiany przepisów o finansach dotyczących gospodarki finansowej jst¹⁰⁴. Istotne z punktu widzenia miast na prawach powiatu były zmiany w zakresie obowiązku likwidacji do końca 2010 r. gospodarstw pomocniczych, rachunków dochodów własnych i zakładów budżetowych¹⁰⁵. Zlikwidowane gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym przyczyniły się do ujmowania od 2010 r. w budżetach miast na prawach powiatu dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych.

Od drugiej połowy 2010 r. miasta na prawach powiatu, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, mogą prowadzić działalność w zakresie telekomunikacji, polegającą m.in. na budowie infrastruktury telekomunikacyjnej¹⁰⁶.

5.1. Dochody

Realizacja dochodów budżetowych

W 2010 r. **dochody** budżetów miast na prawach powiatu zostały zaplanowane na poziomie 44 438 789 tys. zł, a zrealizowane w wysokości 43 438 635 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów wyniósł 97,7% i był o 0,8 punktu procentowego niższy niż w roku 2009. Był to najniższy poziom realizacji planowanych dochodów w ostatnich ośmiu latach (od początku funkcjonowania powiatów grodzkich tylko w 2002 r. wskaźnik ten był najniższy – 97,3%). Niepełna realizacja planu wystąpiła drugi rok z rzędu i odnosiła się zarówno do wykonania dochodów bieżących jak i majątkowych. O ile jednak w przypadku dochodów bieżących, które wyniosły 38 495 787 tys. zł, wskaźnik ukształtował się na poziomie 99,3%, to już w przypadku dochodów majątkowych, zrealizowanych w kwocie 4 942 848 tys. zł, był zdecydowanie niższy – 87,1%.

Najwyższy poziom wykonania dochodów ogółem, w relacji do planu, osiągnęły Piekary Śląskie (106,2%) i Jastrzębie Zdrój (106,1%). Natomiast w najniższym stopniu plan dochodów zrealizowało miasto Żory (82,5%). Zaplanowane dochody przekroczyło co czwarte miasto na prawach powiatu (16 spośród 64). Poziom ten był niemal identyczny jak w roku 2009, w którym w 17 miastach odnotowano ponad stuprocentowe wykonanie planu. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 5.1**.

Podobnie jak w roku poprzednim decydujący wpływ na nieosiągnięcie planowego poziomu wykonania dochodów ogółem miał niższy niż zakładano stopień realizacji **dochodów własnych**. Wskaźnik realizacji tej grupy dochodów w stosunku do planu wyniósł

¹⁰³ Obecnie funkcjonuje 65 miast na prawach powiatu. Niniejsza część *Sprawozdania ...* odnosi się do 64 jednostek, bez miasta stołecznego Warszawy, któremu poświęcono rozdział 4., część II *Sprawozdania ...*.

¹⁰⁴ *Vide* punkt 2.1. niniejszej części *Sprawozdania ...*.

¹⁰⁵ Szerzej rozdział 3. niniejszej części *Sprawozdania ...*.

¹⁰⁶ Art. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług sieci telekomunikacyjnych.

98,0% (w 2009 r. – 98,1%). Na niewykonanie planu dochodów własnych wpłynęły w największym stopniu niższe od przewidywanych dochody z majątku (92,0%), z podatku dochodowego od osób prawnych (91,5%), z tytułu pozostałych dochodów (98,1%) i podatku dochodowego od osób fizycznych (98,4%). Dochody wyższe od zaplanowanych uzyskano z tytułu dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych (106,4%) i z podatku od nieruchomości (100,9%).

W roku 2010 wskaźnik wykonania planu z tytułu otrzymanych przez powiaty grodzkie **dotacji celowych** wyniósł 93,6%, osiągając poziom o 3,9 punktu procentowego niższy niż w 2009 r. Odnotowany stopień realizacji dotacji celowych był jednocześnie najniższy od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu. Tak duża różnica między dotacjami zaplanowanymi a zrealizowanymi była w głównej mierze, podobnie jak to miało miejsce w latach poprzednich, wynikiem otrzymania znacznie niższych niż prognozowano dotacji celowych w części gminnej (na poziomie 92,3%), w tym przede wszystkim na zadania własne (87,8%). Należy wskazać również na niepełne wykonanie planu w zakresie dotacji celowych pozostałych (89,7%) w tym na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst (90,7%) i otrzymanych z funduszy celowych (87,8%). Korzystniej kształtował się wskaźnik wykonania dotacji w części powiatowej, który uzyskano na poziomie zbliżonym do planu (99,4%), podobnie jak w przypadku dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w części gminnej (99,2%).

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3
	2009	2010		
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	40 210 792	44 438 789	43 438 635	97,7
- dochody własne	24 908 435	26 615 350	26 092 381	98,0
- dotacje celowe	5 362 179	7 448 059	6 970 852	93,6
- subwencja ogólna	9 940 178	10 375 380	10 375 402	100,0

W przypadku dochodów z tytułu **subwencji ogólnej** realizacja nie odbiegała od ostatecznie ukształtowanego planu. Miasta na prawach powiatu dziesiąty rok z rzędu uzyskują subwencję ogólną w kwotach równych zaplanowanym.

Dynamika i struktura dochodów

Po wyhamowywaniu tempa wzrostu dochodów uzyskiwanych przez miasta w latach 2008 i 2009, rok 2010 charakteryzował się bardziej korzystną dynamiką w tym zakresie. Wskaźnik **dynamiki dochodów** ogółem uzyskanych przez powiaty grodzkie wyniósł 108,0%. Również w ujęciu realnym (po uwzględnieniu inflacji na poziomie 2,6%) wystąpił wyraźny (o 5,4%) przyrost dochodów. Wprawdzie odbiegał on od skali wzrostu z lat 2004 - 2007 (wówczas to w ujęciu realnym dochody ogółem przyrastały w tempie przekraczającym 10% rocznie), niemniej w konsekwencji zapewnił zrealizowanie najwyższych dochodów w całym okresie funkcjonowania miast na prawach powiatu.

Wśród miast na prawach powiatu najwyższą dynamikę dochodów odnotowano w Tarnobrzegu (168,2%), także w Sopocie (138,5%), w Żorach (132,2%) i w Przemyśle (130,0%). W przypadku miasta Tarnobrzeg tak istotny przyrost dochodów ogółem był w dużej mierze wynikiem otrzymania z budżetu państwa dotacji celowej związanej z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w 2010 r. Najniższą dynamikę dochodów odnotowano w Łodzi (95,0%) i w Zabrzu (95,8%). W skali kraju wzrost dochodów wystąpił w 58, a spadek w 6 miastach, podczas gdy w roku poprzednim spadek dynamiki dochodów dotyczył 27 miast. Poprawę sytuacji w tym zakresie oddaje jeszcze porównanie dynamiki w ujęciu realnym: o ile w roku 2009 dochody wzrosły tylko w 26 jednostkach (spadły w 38), to już w 2010 r. w 53 powiatach grodzkich uległy zwiększeniu, a w 11 odnotowano spadek. Zmiany dochodów uzyskanych przez poszczególne miasta na prawach powiatu w 2010 r., zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym, prezentuje **tabela 5.2**.

Spośród poszczególnych grup dochodów drugi rok z rzędu najbardziej wzrosły dochody z tytułu **dotacji celowych**. Tym razem jednak dynamika dotacji celowych powiatów grodzkich była szczególnie korzystna. Wskaźnik dynamiki ukształtował się na poziomie 130,0% (w 2009 r. – 118,9%), co było najlepszym rezultatem w historii funkcjonowania tej grupy jednostek. Wskazany wzrost był wynikiem bardzo wyraźnego zwiększenia dochodów z tytułu dotacji celowych na zadania własne – o 68,8% (podobnie jak w roku 2009 wzrost dotacji o 67,5%). Ponadto, znacząco wzrosły dochody na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (o 59,8%). Zdecydowanie niższy przyrost cechował dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej (o 7,8%) i na zadania przejęte w drodze porozumień z jst (o 6,0%). Obniżyły się jedynie kwoty uzyskane z funduszy celowych (wskaźnik dynamiki wyniósł w tym przypadku jedynie 94,8%).

W 2010 r. ponownie odnotowano wyraźną rozpiętość wskaźnika dynamiki dotacji celowych w poszczególnych miastach na prawach powiatu. O ile w roku 2009, dotychczas najkorzystniejszym pod tym względem, wskaźnik ten wahał się w przedziale od 43,1% do 268,5%, to już w roku 2010 skrajne wartości dynamiki dotacji celowych wyniosły 73,4% i 381,1%. Tak duża rozpiętość była konsekwencją znacznego przyrostu kwot dotacji celowych otrzymanych na likwidację skutków powodzi przez miasto Tarnobrzeg (wzrost o 281,1%). Wzrost dotacji celowych wystąpił jeszcze w 56 jednostkach, z czego przeszło stuprocentowy wystąpił w jednym mieście – w Przemyśle (o 109,5%). Natomiast spadek dotacji celowych odnotowano w 7 miastach, przy czym w najwyższym stopniu (o 26,6%) obniżył się poziom dotacji otrzymywanych przez Łódź. Dla porównania warto wskazać, że w trzech poprzednich latach (2007 - 2009), niekorzystna (niższa niż 100,0%) dynamika dotacji celowych występowała w znacznie większej liczbie powiatów grodzkich (odpowiednio w 19, 14 i 16).

Dochody własne wzrosły w stopniu zdecydowanie niższym niż dotacje celowe. Wskaźnik dynamiki wyniósł w tej grupie dochodów 104,8%, co przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji oznaczało realny wzrost na poziomie 102,2%. Rezultat ten wprawdzie nie oznaczał zdecydowanego wzrostu dochodów własnych, lecz na tle danych z lat 2008 i 2009 mógł zostać uznany za korzystny. W 2008 r. powiaty grodzkie po raz pierwszy od początku swojego funkcjonowania odnotowały realny spadek dochodów własnych, w kolejnym 2009 r. spadek ten jeszcze się pogłębił, co spowodowało, iż miasta uzyskały dochody z najważniejszego dla ich budżetów źródła w wysokości niższej niż rok wcześniej, tym razem jednak nie tylko w ujęciu realnym (o 6,0%), ale nawet w ujęciu nominalnym (o 2,5%). W świetle powyższego

wzrost dochodów własnych w roku 2010, był o tyle istotny, że spowodował uzyskanie przez powiaty grodzkie najwyższych jak dotąd kwot z tego źródła.

Utrzymał się zróżnicowany charakter zmian poszczególnych grup dochodów własnych w relacji do roku poprzedniego. Największa zmiana wystąpiła w zakresie dochodów pozostałych, które wzrosły o 15,2%. Wyraźnie wzrosły również dochody z majątku (o 12,9%), a w najniższym stopniu dochody z tytułu podatków i opłat (o 4,9%). Niekorzystną dynamikę odnotowano w przypadku najistotniejszej spośród grup dochodów własnych, jaką stanowią dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych. W tej grupie dochodów drugi rok z rzędu odnotowano spadek, w 2010 r. – o 2,3%.

Jak co roku utrzymywało się znaczne, chociaż nie tak wysokie jak w przypadku dotacji celowych, zróżnicowanie dynamiki w realizacji dochodów własnych przez poszczególne miasta. Najwyższy wzrost dochodów z tego tytułu wystąpił w mieście Żory (o 49,6%) i w Sopocie (o 49,2%). Natomiast największy spadek dochodów własnych odnotowano w Zabrzu, w Chorzowie i w Radomiu. Budżety tych miast uzyskały kwoty stanowiące, odpowiednio 87,0%, 92,1% i 93,6% dochodów własnych zrealizowanych w 2009 r. Po czterech latach stopniowego wzrostu liczby powiatów grodzkich wykazujących ujemną dynamikę dochodów własnych, w roku 2010, w relacji do roku poprzedniego liczba ta zmniejszyła się (z 43 do 18). Również przeszło dwukrotnie obniżyła się liczba jednostek, w których dochody w ujęciu realnym spadły, w 2009 r. miast takich było 51, w 2010 r. – 25.

Na poziomie zbliżonym do dynamiki dochodów własnych ukształtowała się dynamika dochodów z tytułu **subwencji ogólnej**. Wskaźnik dynamiki wyniósł w 2010 r. 104,4% i był niższy niż rok wcześniej (o 4,4%). Obniżenie tego wskaźnika w relacji do roku poprzedniego nastąpiło po raz pierwszy na przestrzeni ostatnich czterech lat. Najważniejsze części subwencji zmieniły się w różnym stopniu: wzrosła część oświatowa (o 5,0%), część równoważąca uległa zmniejszeniu (o 1,7%). Z uwagi jednak na zdecydowanie mniejsze znaczenie części równoważącej w otrzymywanej przez miasta globalnej kwocie subwencji ogólnej, to zwiększenie części oświatowej zadecydowało o ostatecznym kształcie wskaźnika dynamiki subwencji.

W skali kraju dochody z tytułu subwencji ogólnej nominalnie wzrosły w 60 miastach, analogicznie jak w latach 2007 i 2008 (w 2009 r. wzrost wystąpił w 61 jednostkach). Natomiast w ujęciu realnym wzrost odnotowano w 47, spadek w 17 miastach. Dynamika tej grupy dochodów w poszczególnych powiatach grodzkich nie była bardzo zróżnicowana. Skrajne wartości wskaźnika dynamiki w 2010 r. odnotowano w Świętochłowicach (94,9%) i w Tarnobrzegu (117%). Natomiast dynamika pozostałych 62 miast na prawach powiatu ukształtowała się w przedziale od 99,4% do 109,5%.

W konsekwencji niejednorodnej dynamiki poszczególnych grup dochodów doszło do zmian w **strukturze dochodów** powiatów grodzkich. W latach 2002 - 2007, na skutek corocznego wzrostu znaczenia dochodów własnych, odnotowywano regularne zwiększanie samodzielności finansowej miast. W roku 2008 nastąpiła zmiana tej tendencji, na rzecz niewielkiego umocnienia udziału dochodów z tytułu subwencji ogólnej, przy pozostającym niemalże na niezmiennym poziomie udziale dochodów z tytułu dotacji celowych.

Dynamika i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Dochody wykonane (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Udział w dochodach ogółem (w %)		Struktura podstawowych grup dochodów (w %)	
	2009	2010		2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	40 210 792	43 438 635	108,0	100,0	100,0	x	x
Dochody własne, z tego:	24 908 435	26 092 381	104,8	61,9	60,1	100,0	100,0
- udziały w podatku dochodowym	10 898 262	10 642 234	97,7	27,1	24,5	43,7	40,8
- z podatków i opłat	6 195 802	6 501 750	104,9	15,4	15,0	24,9	24,9
- z majątku	2 207 469	2 491 605	112,9	5,5	5,7	8,9	9,6
- pozostałe	5 606 902	6 456 792	115,2	13,9	14,9	22,5	24,7
Dotacje celowe, z tego:	5 362 179	6 970 852	130,0	13,3	16,0	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	3 042 398	3 280 354	107,8	7,6	7,5	56,7	47,0
- na zadania własne	1 972 663	3 329 437	168,8	4,9	7,7	36,8	47,8
- na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową	13 262	21 194	159,8	0,0	0,0	0,3	0,3
- na zadania przejęte w drodze porozumień z jst	208 691	221 150	106,0	0,5	0,5	3,9	3,2
- otrzymane z funduszy celowych	125 165	118 717	94,8	0,3	0,3	2,3	1,7
Subwencja ogólna, w tym:	9 940 178	10 375 402	104,4	24,7	23,9	100,0	100,0
- oświatowa	9 170 964	9 633 794	105,0	22,8	22,2	92,3	92,9
- równoważąca	565 271	555 552	98,3	1,4	1,3	5,7	5,4

W 2009 r. niekorzystne zmiany w strukturze dochodów uwypukliły się jeszcze wyraźniej, przynosząc spadek znaczenia dochodów własnych o 3,3 punktu procentowego. W 2010 r. odnotowano dalszy spadek tej grupy dochodów, tym razem o 1,8 punktu procentowego. W mniejszym stopniu zmieniły się dochody z tytułu subwencji ogólnej (spadek o 0,8 punktu procentowego). Największa zmiana dotyczyła dotacji celowych, których znaczenie wzrosło o 2,7 punktu procentowego.

Zaistniałe zmiany spowodowały ukształtowanie się struktury dochodów powiatów grodzkich w roku 2010 w następujący sposób: dochody własne – 60,1%, dotacje celowe – 16,0% i subwencja ogólna – 23,9%. Oznaczało to, że znaczenie dochodów własnych było o 6,0 punktów procentowych niższe od najlepszego pod tym względem poziomu z roku 2007.

Jak wynika z danych zawartych w **tabeli 5.3.** prezentującej strukturę dochodów, w 2010 r. **dochody własne** miały największy udział w budżetach 58 miast, podczas gdy w roku poprzednim takich jednostek było 60, a w latach 2007 i 2008 dochody własne dominowały we wszystkich 64 powiatach grodzkich. Drugi rok z rzędu uległa obniżeniu, tym razem z 49 do 45, liczba miast, w których udział dochodów własnych przekraczał połowę dochodów ogółem. Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem odnotowano w Sopocie (75,1%). Ponad siedemdziesiąt procent dochodów pozyskały z tego źródła także Wrocław, Katowice, Poznań i Dąbrowa Górnicza. W najmniejszym stopniu dochody własne przyczyniły się do zasilenia budżetów Tarnobrzega (30,7%), Przemyśla (32,8%) i Zamościa (34,0%).

W wewnętrznej strukturze dochodów własnych niezmiennie od ośmiu lat (od czasu zwiększenia udziałów w PIT i CIT przypadających miastom na prawach powiatu) dominowały dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. W 2010 r. jednak obniżyło się o 2,9 punktu procentowego znaczenie tego źródła dochodów, osiągając poziom

40,8% (taki sam poziom odnotowano w 2004 r.). Na niezmiennym, w stosunku do 2009 r., poziomie utrzymały się dochody z tytułu podatków i opłat (24,9%), natomiast wzrósł udział dochodów pozostałych – o 2,2 punktu procentowego (do 24,7%) i dochodów z majątku – o 0,7 punktu procentowego (do 9,6%).

Zwiększenie udziału **dotacji celowych** w strukturze dochodów ogółem miało miejsce już trzeci rok z rzędu, jednak w 2010 r. było ono najbardziej znaczące. Zdecydował o tym wzrost znaczenia wpływających do budżetów miast dotacji na zadania własne (o 11,0 punktów procentowych), których udział w strukturze dotacji wyniósł 47,8%, stanowiąc tym samym po raz pierwszy od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu najważniejszą grupę dotacji. Wiązało się to z wyraźnym zmniejszeniem udziału dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (spadek o 9,7 punktu procentowego) w dotacjach celowych ogółem do poziomu 47,0%. Zmiany znaczenia pozostałych rodzajów dotacji były niewielkie i nie wpłynęły w istotny sposób na strukturę dotacji celowych.

W poszczególnych jednostkach udział dochodów z tytułu dotacji celowych w dochodach ogółem wahał się w przedziale od 8,4% do 39,5%. Największą rolę dotacje celowe pełniły w budżetach Tarnobrzega (39,5%), Przemyśla (32,9%), Suwałk (32,0%) i Elbląga (30,5%). Natomiast najmniejsze znaczenie tej grupy dochodów odnotowano w budżetach Katowic (8,4%), Żor (8,9%), Poznania (9,0%) i Świnoujścia (9,1%).

Udział **subwencji ogólnej** w strukturze dochodów ogółem miast na prawach powiatu w 2010 r. uległ obniżeniu – o 0,8 punktu procentowego. W pięciu miastach dochody z tytułu subwencji dominowały wśród źródeł dochodów (w roku poprzednim sytuacja taka wystąpiła w czterech powiatach grodzkich). Najwyższy udział subwencji ogólnej odnotowano w Chełmie (41,7%) i Zamościu (41,2%). Niezmiennie od lat najmniejszy wpływ na wielkość budżetu miasta Sopot wywierała subwencja - w 2010 r. udział na poziomie 9,6%.

Znaczenie najważniejszych części subwencji w wewnętrznej strukturze tej grupy dochodów zmieniło się w bardzo niewielkim stopniu udział subwencji oświatowej wyniósł 92,9% (wzrost o 0,6 punktu procentowego), a subwencji równoważącej 5,4% (spadek o 0,3 punktu procentowego).

W 2010 r. zmienił się charakter pozyskiwanych przez miasta dochodów. Wzrósł do 11,4% (z 8,9% w roku 2009) udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem. Natomiast udział dochodów bieżących obniżył się do poziomu 88,6% (z 91,1%).

Wysokość środków ze źródeł zagranicznych pozyskanych przez miasta na prawach powiatu w roku 2010 osiągnęło poziom 2 612 694 tys. zł. Była to kwota o 769 009 tys. zł wyższa niż w roku 2009 i o 1 999 682 tys. zł wyższa niż w roku 2008. Udział środków zagranicznych w dochodach budżetów miast zwiększył się do 6,0% (z 4,6% w 2009 r. i 3,6% w 2008 r.). Budżetom powiatów grodzkich przypadło 20,5% spośród bezzwrotnych środków zagranicznych otrzymanych przez wszystkie jst w kraju (w 2009 r. wskaźnik ten wynosił 26,0%). Środki otrzymane ze źródeł zagranicznych w 86,4% miały charakter dochodów inwestycyjnych (w roku poprzednim 86,7%).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2010 r. przeciętny dochód powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 3 966 zł. W stosunku do roku poprzedniego dochody *per capita* zwiększyły się o 301 zł, co stanowiło kwotę prawie trzykrotnie wyższą niż w roku poprzednim. Wzrost dochodów wystąpił w 58 miastach (w 2009 r. w 38). Wyraźnie

pogłębiło się zróżnicowanie poszczególnych powiatów grodzkich w kwestii wysokości dochodu przypadającego na jednego mieszkańca. O ile w 2009 r. rozpiętość między wartościami skrajnymi była dwuipółkrotna (od 2 431 zł do 6 200 zł), to już w 2010 r. zróżnicowanie było trzyipółkrotne (od 2 493 zł do 8 665 zł). Wartości skrajne odnotowano w Świętochłowicach (drugi rok z rzędu) i Sopocie (niezmiennie od 11 lat). Połowa wszystkich miast uzyskała dochód *per capita* niższy niż 3 903 zł.

Jak wynika z danych zawartych w **tabeli 5.4.** wszystkie główne grupy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły: dochody własne z 2 270 zł (w 2009 r.) do 2 382 zł, dotacje celowe z 489 zł do 636 zł, a subwencja ogólna z 906 zł do 947 zł.

Wskazane powyżej zróżnicowanie wysokości dochodów ogółem przypadających na jednego mieszkańca było widoczne w każdej z podstawowych grup dochodów. W przypadku **dochodów własnych** różnica między miastami, które uzyskały wartości skrajne zwiększyła się w okresie dwóch ostatnich lat niemal dwukrotnie i wyniosła w 2010 r. – 5 312 zł (w 2009 r. – 3 163 zł, w 2008 r. – 2 715 zł). W skali kraju zaledwie 18 miast zdołało uzyskać dochody własne *per capita* na poziomie wyższym od średniej. Najwyższe dochody przypadły ponownie na mieszkańca Sopotu (6 509 zł) i były pięć i pół razy wyższe od dochodów własnych przypadających na mieszkańca miasta Chełm (1 197 zł).

Różnica wysokości **dotacji celowych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca między miastami, które osiągnęły najniższe i najwyższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca, była pięcioipółkrotna. Najniższą kwotę dotacji celowych *per capita* uzyskały Żory (351 zł), a najwyższą Tarnobrzeg (1 945 zł z czego tylko 5 zł przypadało na dotacje o charakterze inwestycyjnym). Co trzecią złotówkę z przypadających na jednego mieszkańca dotacji celowych powiaty grodzkie przeznaczały na inwestycje (przeciętnie 201 zł).

Najmniejsze, blisko trzykrotne zróżnicowanie wystąpiło w zakresie skrajnych wartości **subwencji ogólnej** *per capita* otrzymanej przez poszczególne jednostki. Najniższe dochody wystąpiły w Siemianowicach Śląskich (617 zł), a najwyższe w Zamościu (1 711 zł).

5.2. Wydatki

Wydatki miast na prawach powiatu w 2010 r. zostały zrealizowane w wysokości 46 853 439 tys. zł, tj. na poziomie 92,7% planu. Od początku funkcjonowania tej grupy jednostek nigdy nie zrealizowano w pełni planowanych wielkości wydatków budżetowych, ale w 2010 r. odnotowano najniższy poziom wykonania planowanych kwot. Podobnie kształtowała się sytuacja przy realizacji planu wydatków majątkowych i bieżących. Planowane wydatki majątkowe zostały zrealizowane na poziomie 82,1%, a wydatki bieżące osiągnęły 96,3% planowanych wielkości. Realizacja zaplanowanych wydatków budżetowych w poszczególnych jednostkach mieściła się w przedziale od 78,6% w Przemyśle do 98,7% w Suwałkach (**tabela 5.1.**).

Dynamika i poziom wydatków

Szerokie wykorzystywanie przez miasta na prawach powiatu zwrotnych źródeł zasilania w postaci przychodów z emitowanych papierów wartościowych oraz zaciąganych kredytów i pożyczek pozwoliło kolejny rok z rzędu zrealizować wydatki budżetowe przekraczające poziom uzyskanych dochodów. Jednak po raz pierwszy od wielu lat tempo wzrostu wydatków budżetowych miast na prawach powiatu było znacznie niższe od tempa wzrostu

dochodów. Przy wzroście dochodów o 8,0% w stosunku do roku poprzedniego, wydatki ogółem wzrosły w 2010 r. tylko o 4,5%. Uwzględniając wskaźnik inflacji (2,6%) wydatki budżetowe miast na prawach powiatu wzrosły o 1,9% i zrealizowane zostały w wysokości 46 853 439 tys. zł. Po raz pierwszy od 2004 r. wzrost wydatków powiatów grodzkich był niższy niż 10% w stosunku do analogicznego wskaźnika z lat ubiegłych. W 2010 r. wydatki majątkowe miast na prawach powiatu zostały zrealizowane w wysokości 10 526 320 tys. zł, tj. 97,4% poziomu z roku 2009. Wydatki te, obok wydatków inwestycyjnych, obejmowały nabycie akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego. W 2010 r. wydatki majątkowe w 96,1% były wydatkami inwestycyjnymi.

Wydatki inwestycyjne powiatów grodzkich wyniosły 10 114 576 tys. zł i zostały zrealizowane niemal na takim samym poziomie, jak w 2009 r. Wskaźnik dynamiki 100,5% świadczył o wyhamowaniu inwestycyjnym miast na prawach powiatu po latach znacznego wzrostu kwot wydatkowanych na cele inwestycyjne¹⁰⁷. Cykliczny charakter realizacji zadań inwestycyjnych powodował duże zróżnicowanie uzyskanych wskaźników dynamiki wydatków inwestycyjnych. W 2010 r. był to przedział od spadku o 55,9% w Sosnowcu do wzrostu o 236,8% w Jastrzębiu-Zdroju **tabela 5.2**. W 12 miastach poziom wydatków na inwestycje przekroczył o ponad połowę kwoty z roku poprzedniego. Natomiast niższe niż w 2009 r. wydatki inwestycyjne odnotowało 27 jednostek.

Skutki obniżenia tempa wzrostu wydatków budżetowych miast na prawach powiatu widoczne były także w wysokości zrealizowanych **wydatków bieżących**.

Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3	Dynamika (w %) 4:2	Struktura (w %)
	2009		2010			
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego	44 852 879	50 550 746	46 853 439	92,7	104,5	100,0
- majątkowe, w tym:	10 811 953	12 820 748	10 526 320	82,1	97,4	22,5
- inwestycyjne	10 059 731	12 338 796	10 114 576	82,0	100,5	21,6
- bieżące, w tym:	34 040 926	37 729 998	36 327 118	96,3	106,7	77,5
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	14 555 222	15 665 295	15 498 878	98,9	106,5	33,1
- dotacje	4 239 671	4 484 857	4 382 538	97,7	103,4	9,4
- wydatki na obsługę długu	512 173	776 853	610 715	78,6	119,2	1,3
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	1 693	71 861	4 238	5,9	250,3	0,0
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	3 282 250	3 652 547	3 579 896	98,0	109,1	7,6
- pozostałe wydatki	11 449 916	13 078 585	12 250 853	93,7	107,0	26,1

W 2010 r. zamknęły się one kwotą 36 327 118 tys. zł, a odnotowany wzrost o 6,7% stanowił od 2004 r. najniższy wskaźnik wzrostu wydatków bieżących. Najwyższą dynamiką spośród grup wydatków bieżących powiatów grodzkich charakteryzowały się wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji. Wskaźnik dynamiki tych wydatków wyniósł 250,3%. Wydatki te jednak nie stanowiły istotnej pozycji w łącznej kwocie zrealizowanych wydatków. Kolejną grupą wydatków, których poziom znacząco wzrósł, w porównaniu z rokiem poprzednim, były wydatki

¹⁰⁷ Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych w latach 2004 - 2009 wynosił odpowiednio: 127,4%, 129,2%, 145,4%, 123,1%, 110,9%, 111,2%.

na obsługę długu – wzrost o 19,2%. Miasta na prawach powiatu w 2010 r. wykazały także wzrost wydatków pozostałych (o 7,0%) i wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (o 6,5%). Wzrósł także poziom zrealizowanych wydatków miast z tytułu dotacji na zadania przekazywane przez jednostki do realizacji swoim jednostkom organizacyjnym, zakładom budżetowym, gospodarstwom pomocniczym i jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

Z analizy danych jednostkowych wynika, że wydatki ogółem wzrosły w 53 spośród 64 miast na prawach powiatu. Rozpiętość dynamiki wydatków ogółem zamknęła się w przedziale od spadku o 16,4% w Tychach do wzrostu o 62,0% w Tarnobrzegu (**tabela 5.2.**). Wydatki bieżące wzrosły niemal we wszystkich powiatach grodzkich z wyjątkiem Jaworzna, Bytomia i Rudy Śląskiej. W 14 miastach wzrost przekroczył ponad 10% poziom roku poprzedniego. Najwyższy wskaźnik dynamiki, znacznie odbiegający od innych, odnotowano w Tarnobrzegu, gdzie wydatki bieżące wzrosły o 70,9%. Główną przyczyną tak znaczącego wzrostu wydatków bieżących w tym przypadku była wypłata bardzo dużych kwot zasiłków dla osób poszkodowanych przez powódź. Na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w Tarnobrzegu wydatkowano środki, które stanowiły jedną czwartą wydatków ogółem i 27,4% wydatków bieżących.

Struktura wydatków

Zmiany struktury wydatków miast na prawach powiatu przed 2010 r. wskazywały na systematyczną poprawę sytuacji finansowej tej grupy jednostek. Z roku na rok wzrastał udział wydatków majątkowych i inwestycyjnych. W roku 2010 tendencja ta uległa zahamowaniu. **Wydatki majątkowe** stanowiły 22,5% wydatków ogółem, tj. mniej o 1,6 punktu procentowego niż w roku poprzednim. Wydatki inwestycyjne stanowiły 21,6% ogółu wydatków i obniżyły swój udział o 0,8 punktu procentowego.

Jednostkowe dane dotyczące struktury wydatków budżetowych powiatów grodzkich zaprezentowane w **tabeli 5.3.**, wskazywały na duże zróżnicowanie tej grupy jednostek. Połowa miast na prawach powiatu odnotowała wzrost udziału wydatków inwestycyjnych. O proinwestycyjnej aktywności miast na prawach powiatu świadczył m.in. fakt, że w 37 spośród 64 miast, ponad 20% wydatkowanych środków przeznaczono na cele inwestycyjne¹⁰⁸. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych wykazał Sopot – 51,4%, a najniższy Mysłowice – 4,4% wydatków ogółem.

Obniżenie się poziomu wydatków majątkowych i inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem skutkowało jednocześnie wzrostem udziału wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań bieżących. W 2010 r. **wydatki bieżące** miast na prawach powiatu stanowiły 77,5% wydatków ogółem, podczas gdy rok wcześniej 75,9%. W 46 jednostkach wydatki przeznaczone na finansowanie zadań bieżących stanowiły ponad 75% wykonanych wydatków ogółem. Udział wydatków bieżących w strukturze wydatków mieścił się w przedziale od 47,6% w Sopocie do 95,1% w Mysłowicach. Dominującą część wydatków bieżących stanowiły: pozostałe wydatki – 26,1% i wydatki na wynagrodzenia i pochodne – 33,1%. Podkreślić należy, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne, oprócz kosztów funkcjonowania pracowników administracji, obejmowały również wynagrodzenia i pochodne pracowników jednostek organizacyjnych (np. szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze,

¹⁰⁸ W latach 2007 - 2009 odpowiednio: 28, 30, 28 miast na prawach powiatu, przeznaczyło na wydatki inwestycyjne ponad 20% wydatków ogółem.

domy pomocy społecznej, komendy straży pożarnej itp.). W 46 miastach wskazane koszty stanowiły ponad 33% wydatków ogółem. W Mysłowicach prawie połowę wydatków stanowiły koszty wynagrodzeń i pochodnych – 49,4%. Niski poziom wydatków w tym zakresie wykazywały: Tarnobrzeg (9,5%), Rybnik (13%) i Sopot (15,1%).

Dotacje udzielane z budżetów powiatów grodzkich w 2010 r. były przyznawane w relatywnie wyższych kwotach łącznych, chociaż ich udział w ogólnej kwocie wydatków, w porównaniu z 2009 r., obniżył się o 1,7 punktu procentowego do średniego poziomu 9,4%. Udział dotacji celowych w 2010 r. zamknął się w przedziale od 3,2% w Bytomiu do 32,9% w Tarnobrzegu i 33,3% w Rybniku. Tak wysoki, znacznie odbiegający od pozostałych, udział dotacji w strukturze wydatków spowodowany był prowadzeniem placówek oświatowych w tych miastach w formie zakładów budżetowych, którym środki na wynagrodzenia przekazywano w formie dotacji.

W 2010 r. znacznie wzrósł poziom wydatków na obsługę długu, ale ich udział w strukturze zwiększył się o 0,2 punktu procentowego i uzyskał średnią wysokość 1,3% wydatków ogółem. Najwyższy udział wydatków na obsługę długu odnotowany w tej grupie jednostek wyniósł 2,3%. W 9 miastach wydatki na obsługę długu uzyskały poziom 2,0% lub nieznacznie powyżej kwoty wydatków ogółem, a w pozostałych były relatywnie niższe.

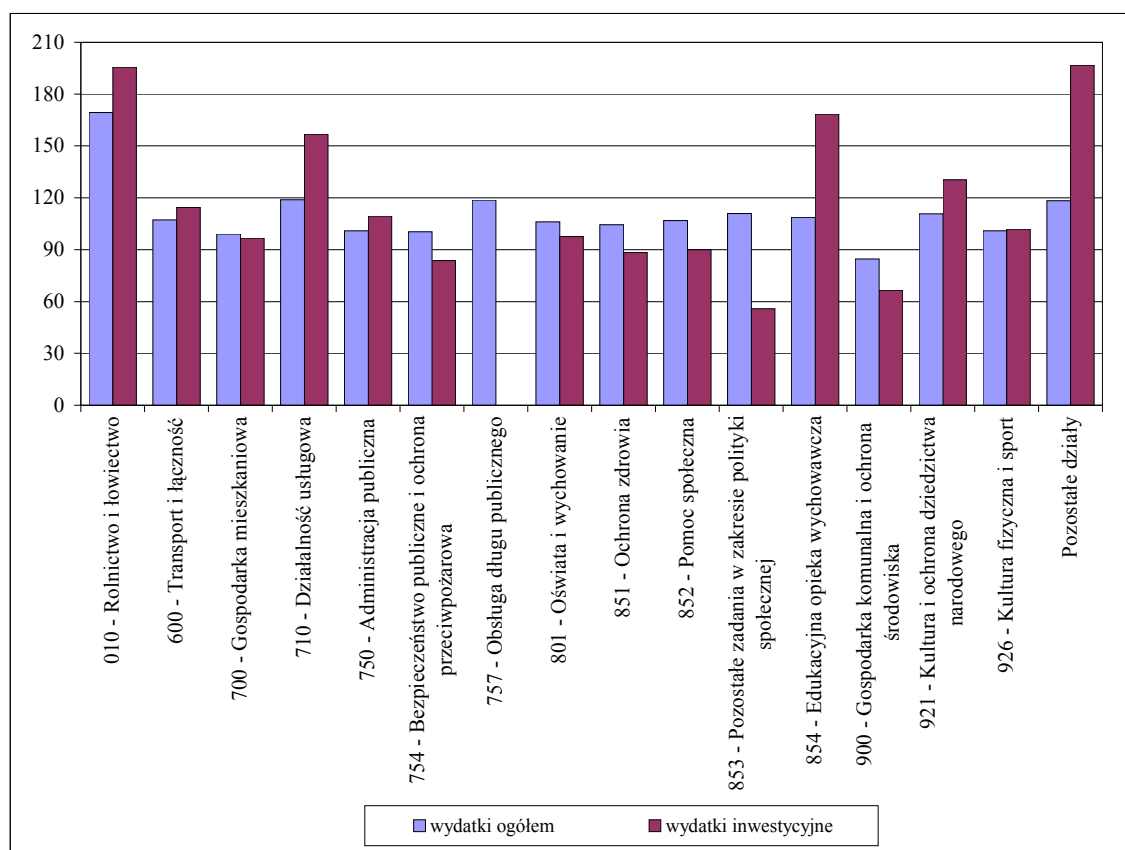
Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2009 i 2010

Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki (w tys. zł)			Udział w wydatkach (w %)			Dynamika wydatków (w %)	
	Ogółem		w tym inwestycyjne	Ogółem		w tym inwestycyjne	Ogółem 3:2	w tym inwestycyjne
	2009	2010		2009	2010			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki ogółem, z tego:	44 852 879	46 853 439	10 114 576	100,0	100,0	100,0	104,5	100,5
801 - Oświata i wychowanie	13 331 602	14 159 831	742 764	29,7	30,2	7,3	106,2	97,5
600 - Transport i łączność	7 659 669	8 222 222	3 734 803	17,1	17,5	36,9	107,3	114,4
852 - Pomoc społeczna	5 360 253	5 726 857	115 107	12,0	12,2	1,1	106,8	89,9
750 - Administracja publiczna	3 024 237	3 050 674	167 864	6,7	6,5	1,7	100,9	109,5
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 512 522	2 971 453	1 308 992	7,8	6,3	12,9	84,6	66,4
926 - Kultura fizyczna i sport	2 515 284	2 539 141	1 888 441	5,6	5,4	18,7	100,9	101,9
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2 196 401	2 177 390	692 845	4,9	4,6	6,8	99,1	96,7
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 649 457	1 827 711	603 131	3,7	3,9	6,0	110,8	130,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 215 522	1 321 076	50 899	2,7	2,8	0,5	108,7	168,5
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 179 103	1 183 973	144 743	2,6	2,5	1,4	100,4	83,6
851 - Ochrona zdrowia	744 153	777 409	233 901	1,7	1,7	2,3	104,5	88,3
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	608 269	674 466	30 451	1,4	1,4	0,3	110,9	55,8
757 - Obsługa długu publicznego	520 361	618 207	-	1,2	1,3	x	118,8	x
710 - Działalność usługowa	365 184	434 389	166 353	0,8	0,9	1,6	119,0	156,8
010 - Rolnictwo i łowiectwo	39 947	67 664	54 691	0,1	0,1	0,5	169,4	195,5
Pozostałe działy	930 915	1 100 976	179 591	2,1	2,3	1,8	118,3	196,7

W 2010 r. wydatki miast na prawach powiatu, podobnie jak w poprzednich latach, koncentrowały się w trzech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie, Transport i łączność oraz Pomoc społeczna. Wydatki na oświatę i wychowanie stanowiły 30,2% wydatków ogółem, tj. o 0,5 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim. Jednocześnie kwota tych wydatków wzrosła o 6,2%. Po latach systematycznego wzrostu wydatków inwestycyjnych, skierowanych na poprawę warunków funkcjonowania oświaty, w 2010 r. miasta odnotowały spadek w tym zakresie o 2,5%. Ich udział w strukturze wydatków inwestycyjnych ogółem również obniżył się z 7,6% w roku 2009 do 7,3%.

Środki wydatkowane na zadania z zakresu transportu i łączności oraz pomocy społecznej w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosły, odpowiednio o 7,3% i 6,8%. Przełożyło się to na nieznaczny wzrost ich udziału w strukturze wydatków ogółem. Wydatki w dziale Transport i łączność objęły 17,5%, a w dziale Pomoc społeczna – 12,2% ogółu wydatków. Kolejne miejsce w strukturze wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej stanowiły wydatki na administrację publiczną – 6,5%, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – 6,3%, kulturę fizyczną i sport – 5,4% oraz gospodarkę mieszkaniową – 4,6%. Wydatki poniesione w pozostałych działach nie przekroczyły 4,0% wydatków ogółem.

Dynamika wydatków ogółem i wydatków inwestycyjnych w 2010 r. w wybranych działach klasyfikacji budżetowej



Dynamika wydatków w wybranych działach klasyfikacji budżetowej wskazywała, że w 2010 r. miasta na prawach powiatu znacznie więcej niż w roku poprzednim wydatkowały w działach Rolnictwo i łowiectwo (wzrost o 69,4%), Działalność usługowa (wzrost o 19,0%), Obsługa długu publicznego (wzrost o 18,8%). Natomiast znacząco, tj. o 15,4% obniżyła się kwota wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska.

Wydatki inwestycyjne powiatów grodzkich tradycyjnie koncentrowały się na przedsięwzięciach drogowych, które obejmowały 36,9% łącznych wydatków inwestycyjnych (w 2009 r. – 32,5%). W porównaniu do 2009 r. o 14,4% wzrosła także kwota tych wydatków. Od 2008 r. znaczące kwoty wydatkowane były na inwestycje w dziale Kultura fizyczna i sport, które w 2010 r. objęły 18,7% wykonanych wydatków inwestycyjnych. Spowodowane to było głównie wydatkami miast związanymi z przygotowywaniem obiektów sportowych na Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Znaczący udział w wydatkach inwestycyjnych w 2010 r. miasta na prawach powiatu wykazały także w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 12,9%, mimo obniżenia się kwot wydatków inwestycyjnych w tym dziale o 33,6%. W pozostałych działach udział wydatków inwestycyjnych nie przekroczył 8%.

Miasta na prawach powiatu w 2010 r. realizowały zadania finansowane ze środków zagranicznych wydatkując 2 867 577 tys. zł, tj. o 39,8% więcej niż w roku poprzednim. Wydatki te stanowiły 6,1% wydatków ogółem tej grupy jednostek (w 2009 r. – 4,6%). Najwyższy udział wydatków na projekty realizowane przy współudziale środków pomocowych w wydatkach ogółem odnotowano w: Żorach – 20,3%, Suwałkach – 18,2%, Zabrzu – 17,8%, Elblągu – 15,4% i Białymstoku – 15,1%. Natomiast najwyższe kwoty wydatków w tym zakresie wykonano w: Białymstoku, Krakowie, Szczecinie, Zabrzu i Łodzi. Większość wydatkowanych środków zagranicznych przeznaczono na inwestycje, co w 2010 r. pozwoliło na sfinansowanie 24,9% ogółu inwestycji zrealizowanych przez powiaty grodzkie (w 2009 r. – 17,3%, w 2008 r. – 14,6%). Środki pozyskane ze źródeł zagranicznych miały nadal istotne znaczenie dla rozwoju powiatów grodzkich, w czternastu miastach stanowiły ponad 40% wydatków inwestycyjnych.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Zmiany w sytuacji finansowej miast na prawach powiatu w 2010 r. znalazły swoje odzwierciedlenie także w zrealizowanych wydatkach w przeliczeniu na jednego mieszkańca (**tabela 5.5.**). Wydatki ogółem *per capita* wzrosły o 190 zł, ale był to o połowę niższy wzrost niż w latach poprzednich. Wysokość kwoty wzrostu wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2006 - 2009 wyniosła, odpowiednio 382 zł, 340 zł, 364 zł i 393 zł. W 2010 r. wydatki budżetowe wszystkich powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły średnią kwotę 4 278 zł. Spośród 64 miast na prawach powiatu wydatki ogółem *per capita* wzrosły aż w 53. Zróżnicowanie sytuacji finansowej tej grupy jednostek podkreślają skrajne wartości wydatków ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca – od 2 673 zł w Świętochłowicach do 5 491 zł w Płocku i znacznie przewyższającego poziomu w Sopocie – 10 424 zł.

Wydatki bieżące *per capita* osiągnęły średnią wysokość 3 317 zł i wzrosły przeciętnie o 215 zł. W porównaniu z rokiem poprzednim wyższy wskaźnik wydatków bieżących *per capita* odnotowano w 61 miastach. Zróżnicowanie wydatków bieżących na osobę kształtowało się w przedziale od 2 505 zł w Świętochłowicach do 4 963 zł w Sopocie. Wzrost wydatków bieżących w 2010 r. wynikał m.in. ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne (przeciętnie o 88 zł), które wyniosły średnio 1 415 zł. Z roku na rok wzrastała średnia kwota wydatków na wynagrodzenia i pochodne. W latach 2006 - 2009 kwota wzrostu tych wydatków wynosiła: 63 zł, 77 zł, 123 zł i 114 zł.

Kwota dotacji wypłaconych z budżetów miast wzrosła o 14 zł na osobę przy średnim poziomie 400 zł. Spadek średniej kwoty dotacji wypłaconych przez miasta na prawach powiatu wystąpił tylko w 2000 r. Poszczególne powiaty grodzkie w różnym stopniu zlecały wykonanie zadań własnych innym jednostkom, a wydatki w tym zakresie mieściły się od 110 zł w Bytomiu do poziomu znacznie odbiegającego od pozostałych – 1 020 zł w Sopocie, 1 273 zł w Rybniku i 1 710 zł w Tarnobrzegu.

Wydatki majątkowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 961 zł, a ich poziom obniżył się o 24 zł na osobę. Ostatni raz spadek wydatków majątkowych *per capita* w tej grupie jednostek odnotowano w 2003 r. Na wydatki inwestycyjne powiaty grodzkie w 2010 r. przeznaczyły średnio 924 zł. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost o 7 zł. Wzrost tego wskaźnika od 2004 r. był w całym okresie co najmniej 10-krotnie większy. Oznaczało to, że po latach wzmożonego wysiłku w tym zakresie tempo wydatków na cele inwestycyjne spadło. Z analizy danych dotyczących poszczególnych jednostek wynikało, że 57,8% miast wydatkowało na cele inwestycyjne wyższe kwoty w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż w roku poprzednim. Zróżnicowanie sytuacji finansowej miast na prawach powiatu oraz cykliczność procesów inwestycyjnych spowodowały wystąpienie w 2010 r. 38-krotnej różnicy wydatków inwestycyjnych *per capita*. Dyspersja tego wskaźnika mieściła się w przedziale od 140 zł w Mysłowicach do 1 801 zł w Żorach i znacznie wyższego poziomu – 5 353 zł w Sopocie.

5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

Zrealizowane w 2010 r. przez powiaty grodzkie wydatki budżetowe były o 3 414 803 tys. zł wyższe od dochodów, a wysokość łącznego deficytu stanowiła 7,9% w relacji do uzyskanych dochodów.

Wyniki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010

Wynik budżetu	2009				2010			
	Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (w %)	Miasta na prawach powiatu		Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (w %)	Miasta na prawach powiatu	
			liczba a	udział (w %)			liczba	udział (w %)
Nadwyżka	58 233	9,8	2	3,1	114 689	2,1	6	9,4
Deficyt	4 700 319	11,9	62	96,9	3 529 492	9,3	58	90,6

Spośród 64 miast na prawach powiatu nadwyżkę, w łącznej kwocie 114 689 tys. zł, uzyskało 6 jednostek. Wygospodarowana w 2010 r. łączna kwota nadwyżki budżetów miast stanowiła 2,1% w relacji do dochodów jednostek z nadwyżką. W 2009 r. kwota łączna uzyskanej nadwyżki była prawie dwukrotnie niższa, stanowiła 9,8% dochodów miast, które ją zrealizowały.

Odnutowany w 58 jednostkach deficyt wyniósł łącznie 3 529 492 tys. zł i stanowił o 2,6 punktu procentowego niższe obciążenie dla budżetów niż w roku poprzednim, osiągając 9,3% poziomu dochodów jednostek z deficytem. Z tabeli 5.1. wynika, że zróżnicowanie uzyskanych w 2010 r. wyników budżetu zawierało się w przedziale od nadwyżki, stanowiącej 8,3% dochodów w Rybniku do deficytu w wysokości 22,4% dochodów

w Ostrołęce. Ponadto, w 24 miastach na prawach powiatu deficyt przekroczył poziom 10% dochodów, z tego w 4 jednostkach było to ponad 20% uzyskanych dochodów.

Przychody i rozchody

W 2010 r. odnotowano spadek **przychodów** miast na prawach powiatu o 3,4% w relacji do roku poprzedniego. Ostatecznie przychody ukształtowały się na poziomie 8 366 267 tys. zł. Najbardziej obniżyły się przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych – o 40,1%. W zdecydowanie mniejszym stopniu spadły przychody z tytułu zaciąganych przez miasta kredytów i pożyczek (o 2,4%), które stanowiły dominujący udział w strukturze pozyskanych w 2010 r. przychodów (53,8%). Obniżyły się także przychody z innych źródeł – o 8,9%, ich udział ukształtował się na poziomie 21,7%. Natomiast wzrost przychodów odnotowano w dochodach pozyskanych z prywatyzacji majątku (aż o 220,6%) i z tytułu emisji papierów wartościowych (w tym obligacji samorządowych) – o 15,1%.

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2009 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2009	2010		2009	2010
Przychody ogółem, z tego:	8 660 798	8 366 267	96,6	100,0	100,0
- kredyty i pożyczki	4 610 747	4 500 830	97,6	53,2	53,8
- spłaty pożyczek udzielonych	51 871	35 304	68,1	0,6	0,4
- nadwyżka z lat ubiegłych	721 458	431 996	59,9	8,3	5,2
- papiery wartościowe, w tym obligacje jednostek samorządowych i związków komunalnych	1 233 954	1 420 500	115,1	14,2	17,0
- prywatyzacja majątku jst	50 768	162 762	320,6	0,6	1,9
- inne źródła	1 992 000	1 814 875	91,1	23,0	21,7

Rozchody miast na prawach powiatu wzrosły bardzo wyraźnie w stosunku do roku 2009 – o 38,4%, do kwoty 2 639 443 tys. zł. Korzystną dynamiką wykazały się poszczególne rodzaje rozchodów (wskaźnik dynamiki wyniósł od 130,7% do 161,6%), za wyjątkiem udzielonych pożyczek (powiaty grodzkie przeznaczyły w 2010 r. na udzielanie pożyczek o 61,6% mniejsze kwoty niż w roku poprzednim). Większość spośród łącznej kwoty rozchodów ogółem wiązała się ze spłatą kredytów i pożyczek (79,9%). W dalszej kolejności w strukturze rozchodów znalazły się rozchody z tytułu wykupu papierów wartościowych (14,3%), a także przeznaczone na lokaty w bankach i inne cele (4,6%).

Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2009 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2009	2010		2009	2010
Rozchody ogółem, z tego:	1 907 491	2 639 443	138,4	100,0	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	1 460 667	2 108 579	144,4	76,6	79,9
- pożyczki (udzielone)	82 832	31 784	38,4	4,3	1,2
- wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych	288 200	376 600	130,7	15,1	14,3
- lokaty w bankach i inne cele	75 792	122 480	161,6	4,0	4,6

Zobowiązania i należności

Rosnący zakres zadań jst i często ograniczone środki finansowe, którymi dysponują samorządy, powodują konieczność sięgania po środki finansowe ze źródeł zewnętrznych. Korzystanie z takich możliwości pozyskiwania środków nie budzi wątpliwości, jeśli służy finansowaniu inwestycji, a zaciągane zobowiązania mogą być spłacone z osiąganych w następnych latach dochodów. Wśród samorządów miasta na prawach powiatu, dysponując wysokim potencjałem finansowym, posiadają dość duże możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań.

Zadłużenie powiatów grodzkich odgrywa istotną rolę w kształtowaniu zadłużenia sektora samorządowego, a zobowiązania tej grupy w 2010 r. stanowiły 32,9% zobowiązań wszystkich samorządów w Polsce. W porównaniu z rokiem poprzednim łączna kwota zaciągniętych zobowiązań powiatów grodzkich wzrosła o 23,4% i osiągnęła poziom 18 146 131 tys. zł. Wzrost kwoty zobowiązań odnotowano w 59 miastach na prawach powiatu. Po wysokim wzroście wskaźnika zadłużenia w 2009 r. o 9,8 punktu procentowego w kolejnym roku miasta na prawach powiatu wykazały wzrost średniego zadłużenia o 5,2 punktu procentowego, do nienotowanego dotąd poziomu 41,8% uzyskanych dochodów.

Poziom zadłużenia poszczególnych miast w 2010 r. (tabela 5.9.), tak jak w latach poprzednich, był mocno zróżnicowany. Relacja zobowiązań do wykonanych dochodów mieściła się w przedziale od 0,8% w Jastrzębiu-Zdroju do 60,7% we Wrocławiu i 64,8% w Toruniu. Po uwzględnieniu wyłączeń, wynikających z art. 170 ust. 3 suofp, żadne z tych miast nie przekroczyło ustawowego limitu. Z roku na rok wzrastała liczba jednostek wykazujących wyższe wskaźniki zadłużenia. Tylko 6 miast odnotowało wskaźnik zadłużenia poniżej 20%, w roku poprzednim – 11, w 2008 r. – 23, a w 1999 r. – 56. Natomiast zobowiązania przekraczające 40% zrealizowanych dochodów w 2010 r. wykazało 25 miast na prawach powiatu, w latach 2007 - 2009, odpowiednio 5, 4, 20, a w 1999 r. – jedno miasto.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)		Dynamika (2009 r. = 100%)	Struktura (w %)		Zobowiązania do dochodów ogółem (w %)
	2009	2010		2009	2010	
Zobowiązania ogółem, z tego:	14 706 166	18 146 131	123,4	100,0	100,0	41,8
- emisja papierów wartościowych	1 225 050	945 050	77,1	8,3	5,2	2,2
- kredyty i pożyczki	13 433 612	17 099 678	127,3	91,4	94,2	39,4
- przyjęte depozyty	-	-	x	x	x	x
- zobowiązania wymagalne, w tym:	47 504	101 403	213,5	0,3	0,6	0,2
- z tytułu dostaw towarów i usług	32 892	76 259	231,8	0,2	0,4	0,2

Z analizy struktury przedmiotowej zobowiązań powiatów grodzkich wynikało, że kredyty i pożyczki stanowiły dominujący tytuł dłużny. W 2010 r. obejmowały 94,2% zaciągniętych zobowiązań i w porównaniu z rokiem poprzednim ich udział wzrósł o 2,8 punktu procentowego. Udział zobowiązań, wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych, dopuszczonych do obrotu zorganizowanego wyniósł 5,2% (w 2009 r. – 8,3%). Nie można wprost stwierdzić, że świadczy to o znacznym obniżeniu wartości zrealizowanych emisji obligacji przez miasta na prawach powiatu, ponieważ znaczna część

zobowiązań z tytułu papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny), wykazywana jest, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tytule dłużnym „kredyty i pożyczki”. Zobowiązania na koniec 2010 r. z tytułu emisji obligacji wykazało 10 powiatów grodzkich, na łączną kwotę 945 050 tys. zł (w 2009 r. 18 miast na kwotę 1 225 050 tys. zł).

Udział zobowiązań wymagalnych zwiększył się ponad dwukrotnie, ale nadal pozostawał na niskim poziomie – 0,6% zobowiązań ogółem i nie stanowił zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego tych jednostek, w czterech miastach przekraczał 1% zrealizowanych dochodów. Najwyższy poziom zobowiązań wymagalnych odnotowano w Rudzie Śląskiej – 4,5% uzyskanych dochodów. Miasta na prawach powiatu nie wykazywały żadnych zobowiązań, wynikających z przyjętych depozytów, które byłyby ujmowane w planach finansowych tych jednostek.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania powiatów grodzkich w 2010 r. miały głównie krajowy charakter i stanowiły 77,4% zaciągniętych zobowiązań, tj. o 2,7 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim. Głównymi wierzycielami krajowymi tej grupy jednostek były banki, a kredyty zaciągnięte w bankach stanowiły 70,2% zobowiązań miast na prawach powiatu. Kolejną grupę wierzycieli krajowych stanowił sektor finansów publicznych – 4,7% zaciągniętych zobowiązań. Zobowiązania powiatów grodzkich wobec sektora ubezpieczeń były znikome, co oznaczało, że nie miały one problemów z regulowaniem zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Narodowego Funduszu Zdrowia. Wyraźnie wzrósł udział zobowiązań wobec wierzycieli zagranicznych – w 2010 r. uzyskał nienotowany dotąd poziom – 22,6% zaciągniętych zobowiązań, tj. o 2,7 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim. W celu rozszerzenia źródeł pozyskiwania środków finansowych samorządy miast coraz częściej starają się o niezależne oceny wiarygodności kredytowej, tj. oceny agencji ratingowych.

Należności oraz wybrane aktywa finansowe miast na prawach powiatu w 2010 r. wyniosły 10 674 743 tys. zł i były wyższe o 6,7% niż w roku poprzednim. Składały się one głównie z należności wymagalnych (42,9% należności ogółem), aktywów finansowych w postaci gotówki i depozytów (34,1%) oraz pozostałych należności (21,7%).

Łączna wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez powiaty grodzkie poręczeń i gwarancji na koniec 2010 r. wyniosła 1 479 523 tys. zł i była o 34,5% wyższa niż w roku poprzednim. Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji miasta na prawach powiatu dokonały spłat za dłużników w łącznej kwocie 3 925 tys. zł, podczas gdy rok wcześniej było to 1 693 tys. zł, a w 2008 r. 976 tys. zł. W 2010 r. miasta nie odzyskały żadnych środków od dłużników z tytułu udzielonych im wcześniej poręczeń i gwarancji.

5.4. Podsumowanie

- 1. W 2010 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały dochody w wysokości 43 438 635 tys. zł, uzyskując najwyższe dochody od początku funkcjonowania tej grupy jednostek. Jednocześnie drugi rok z rzędu wykonały w skali kraju dochody niższe od zaplanowanych. Realizacja dochodów w relacji do planu ukształtowała się na poziomie 97,7% i była niższa niż w roku*

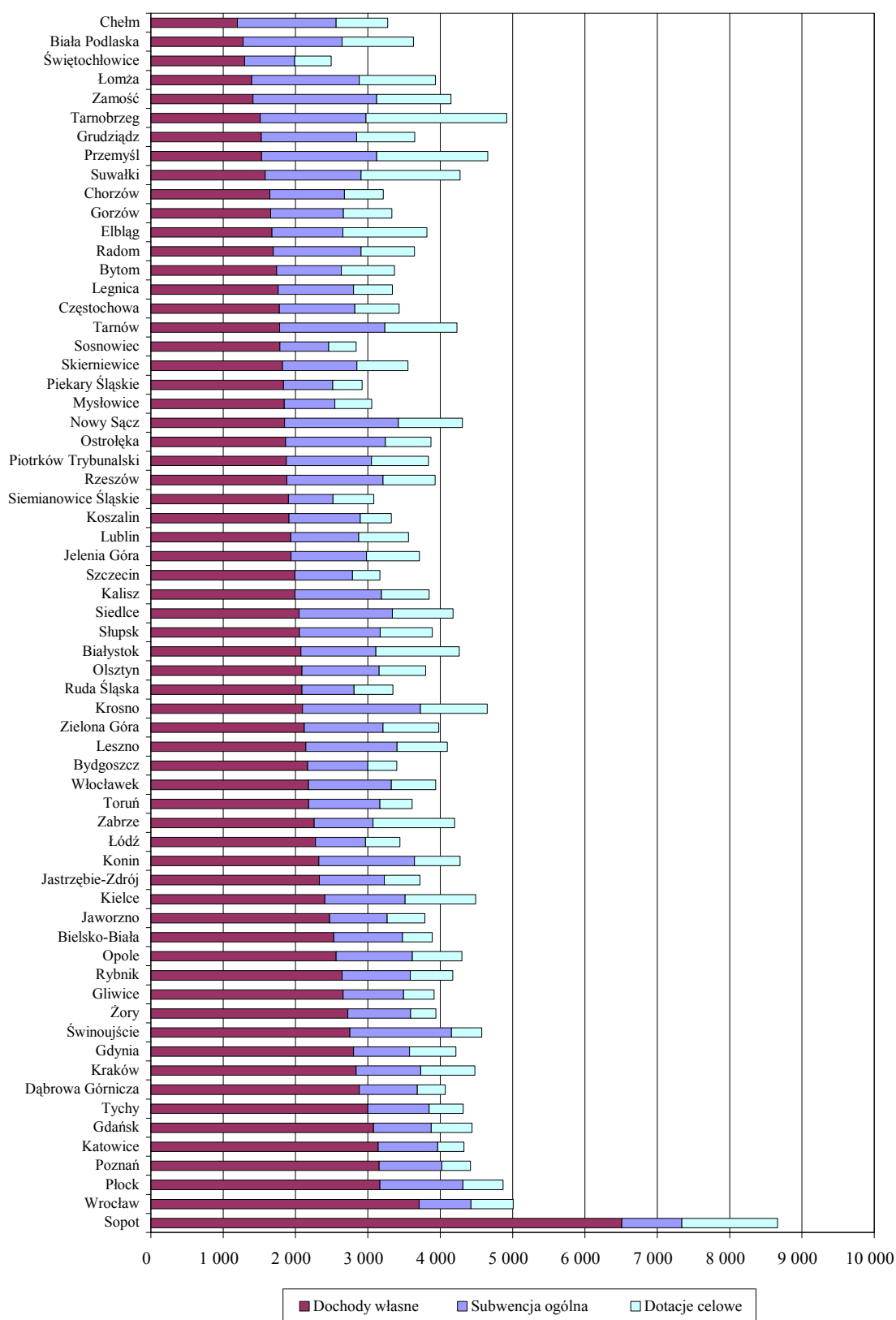
poprzednim (98,5%). Co czwarte miasto (16 z 64) przekroczyło zaplanowane dochody (w roku 2009 – 17 miast).

2. *Dynamika dochodów powiatów grodzkich w roku 2010 była bardziej korzystna niż w dwóch poprzednich latach. Dochody, w stosunku do roku poprzedniego, zwiększyły się o 8,0% (realnie o 5,4%). Najbardziej, a przy tym w stopniu najwyższym od utworzenia miast na prawach powiatu, wzrosły dochody z tytułu dotacji celowych – o 30,0%. Wyraźnie niższy był poziom wzrostu dochodów własnych (o 4,8%) i dochodów z tytułu subwencji ogólnej (o 4,4%). Odnotowany wzrost dotacji celowych był wynikiem zwiększenia dochodów z tytułu dotacji na zadania własne – o 68,8%. Ponadto, znacząco wzrosły dochody na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (o 59,8%). W zakresie dochodów własnych najbardziej wzrosły dochody pozostałe (o 15,2%) i dochody z majątku (o 12,9%). Natomiast w najistotniejszej grupie dochodów własnych, jaką stanowiły dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych, drugi rok z rzędu odnotowano spadek, w 2010 r. – o 2,3%. Część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 5,0%, a obniżyła się o 1,7% część równoważąca. Dochody ogółem wzrosły w 58 miastach (w 2009 r. w 37), a spadły w 6. W ujęciu realnym dochody ogółem wzrosły w 53 jednostkach, podczas gdy w 2009 r. jedynie w 26.*
3. *Konsekwencją niejednorodnych zmian w zakresie dynamiki poszczególnych grup dochodów był występujący trzeci rok z rzędu spadek znaczenia dochodów własnych w dochodach ogółem, w 2010 r. o 1,8 punktu procentowego osiągając poziom 60,1%. Obniżył się także udział subwencji ogólnej do 23,9% (w 2009 r. – 24,7%), wzrosła rola dotacji celowych w kształtowaniu budżetów miast (do poziomu 16,0%, przy wzroście o 2,7 punktu procentowego). W budżetach 58 powiatów grodzkich dochody własne stanowiły dominujący udział (w 2009 r. w 60 jednostkach). Wzrósł, do 11,4% (z 8,9%) udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem, a obniżył się do 88,6% (z 91,1%) udział dochodów bieżących.*
4. *Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. wzrosły o 301 zł i wyniosły 3 966 zł. Zwiększenie dochodów per capita wystąpiło w 58 miastach (w 2009 r. w 38). Wyraźnie pogłębiło się zróżnicowanie wysokości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych jednostkach. Rozpiętość między wartościami skrajnymi, które wyniosły 2 493 zł i 8 665 zł, była trzyipółkrotna (w roku 2009 dwuipółkrotna).*
5. *W 2010 r. w miastach na prawach powiatu odnotowano najniższy uzyskany dotąd poziom wykonania planowanych kwot wydatków, tj. 92,7%. Wpływ na to miała niska realizacja wydatków majątkowych (82,1%) i wydatków bieżących (96,3%). W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem wzrosły w ujęciu realnym o 1,9% i wyniosły 46 853 439 tys. zł. Po latach znacznego wzrostu wydatków majątkowych w 2010 r. ich poziom obniżył się o 2,6% w stosunku do roku poprzedniego. Skutki obniżenia tempa wzrostu wydatków budżetowych powiatów grodzkich widoczne były także w zrealizowanych wydatkach bieżących – 106,7% roku poprzedniego.*
6. *Korzystna tendencja zmian w strukturze wydatków powiatów grodzkich w 2010 r. uległa zahamowaniu. Wydatki majątkowe stanowiły 22,5% wydatków ogółem, tj. o 1,6 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim. Wydatki bieżące stanowiły 77,5%, podczas gdy rok wcześniej – 75,9% ogólnej kwoty wydatków. Na inwestycje miasta na prawach powiatu przeznaczyły średnio 21,6% wydatków ogółem.*

7. W 2010 r. wydatki miast na prawach powiatu, podobnie jak w latach poprzednich, koncentrowały się w trzech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (30,2% wydatków ogółem), Transport i łączność (17,5%) oraz Pomoc społeczna (12,2%). Wśród wydatków inwestycyjnych tradycyjnie dominowały wydatki na przedsięwzięcia drogowe, które obejmowały 36,9% łącznych wydatków inwestycyjnych. Od kilku lat wzrastał udział wydatków inwestycyjnych na kulturę fizyczną i sport, który w 2010 r. obejmował 18,7% wydatków przeznaczonych na inwestycje. Znacznie obniżył się natomiast zarówno poziom (spadek o 33,6%), jak i udział wydatków inwestycyjnych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – z 19,6% w 2009 r. do 12,9% w 2010 r.
8. W 2010 r. miasta na prawach powiatu pozyskały środki ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 2 612 694 tys. zł. Udział tych środków w dochodach budżetów miast zwiększył się do 6,0% (z 4,6% w roku 2009). Na realizację zadań finansowanych ze środków zagranicznych miasta na prawach powiatu wydatkowały 2 867 577 tys. zł, tj. o 39,8% więcej niż w roku poprzednim. Wzrosło również znaczenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w strukturze wydatków ogółem (z 4,6% w 2009 r. do 6,1% w 2010 r.). Zrealizowane przez miasta inwestycje w 24,9% zostały sfinansowane ze środków zagranicznych (w 2009 r. – 17,3%, a w 2008 r. – 14,6%,).
9. Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. wzrosły o 190 zł i osiągnęły poziom 4 278 zł. Kwota wzrostu była jednak o połowę niższa niż w latach poprzednich. Zróżnicowanie sytuacji finansowej tej grupy jednostek oraz cykliczność procesów inwestycyjnych potwierdzają: skrajne wartości wydatków ogółem per capita (2 673 zł i 10 424 zł) oraz 38-krotna różnica poziomu wydatków inwestycyjnych, które wahały się od 140 zł do 5 353 zł, przy przeciętnej 924 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
10. Wydatki budżetowe zrealizowane przez miasta na prawach powiatu w 2010 r. były o 3 414 803 tys. zł wyższe od uzyskanych dochodów (7,9% w relacji do dochodów). Deficyt budżetowy wystąpił w 58 spośród 64 miast, a w 24 jednostkach przekroczył 10% uzyskanych dochodów. Rozpiętość wyników budżetów mieściła się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 8,3% dochodów, do deficytu stanowiącego 22,4% osiągniętych dochodów.
11. Miasta na prawach powiatu zrealizowały przychody w kwocie 8 366 267 tys. zł, odnotowując spadek w tym zakresie o 3,4%. Najbardziej obniżyły się przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (o 40,1%). W zdecydowanie mniejszym stopniu spadły przychody z tytułu zaciąganych przez miasta kredytów i pożyczek (o 2,4%), które miały dominujący udział w strukturze przychodów pozyskanych w 2010 r. (53,8%), a także przychody z innych źródeł – o 8,9% (udział na poziomie 21,7%). Wzrost przychodów dotyczył dochodów z prywatyzacji majątku (aż o 220,6%) i emisji papierów wartościowych (w tym obligacji samorządowych) – o 15,1%. Miasta na prawach powiatu przeznaczyły na spłatę kredytów i pożyczek 79,9% rozchodów, na wykup papierów wartościowych 14,3%. W skali kraju rozchody miast wzrosły w stosunku do 2009 r. o 38,4%, zamykając się łączną kwotą 2 639 443 tys. zł.
12. Rok 2010 to kolejny rok wzrostu kwoty zadłużenia powiatów grodzkich (tj. o 23,4%), które wyniosło 18 146 131 tys. zł. Po wysokim wzroście wskaźnika zadłużenia w 2009 r. (o 9,8 punktu procentowego), w kolejnym roku miasta na prawach powiatu wykazały zadłużenie w wysokości 41,8% uzyskanych dochodów. Koszty obsługi rosnącego zadłużenia zwiększyły się o 19,2%, ale stanowiły 1,3% wydatków ogółem (w 2009 r. – 1,1%). Wzrosła liczba

jednostek wykazujących wyższe wskaźniki zadłużenia. W 2010 r. zobowiązania przekraczające 40% zrealizowanych dochodów wykazało 39,1% miast (w 2009 r. – 31,3%, w 2008 r. – 6,3%). Zobowiązania dwóch jednostek stanowiły ponad 60% osiągniętych dochodów – po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 suofp żadne z miast nie przekroczyło ustawowego limitu. W 2010 r. umocniła się pozycja głównego źródła zasilania zewnętrznego miast na prawach powiatu – kredyty i pożyczki stanowiły 94,2% zobowiązań ogółem, a zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych stanowiły 5,2% zobowiązań. Udział zobowiązań wymagalnych zwiększył się prawie dwukrotnie, ale nadal pozostawał na niskim poziomie – 0,6% zobowiązań ogółem. Zaliczane do długu publicznego zobowiązania miały przede wszystkim charakter krajowy (77,4%), a głównymi wierzycielami powiatów grodzkich były banki komercyjne (70,2% zobowiązań ogółem). Wyraźnie wzrósł udział zobowiązań wobec wierzycieli zagranicznych – w 2010 r. uzyskał nienotowany dotąd poziom – 22,6% zaciągniętych zobowiązań (w 2009 r. – 19,9%).

Rysunek 5.1. **Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.**
(według wartości dochodów własnych malejąco w zł)



Rysunek 5.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r.**
(według wartości wydatków majątkowych malejąco w zł)

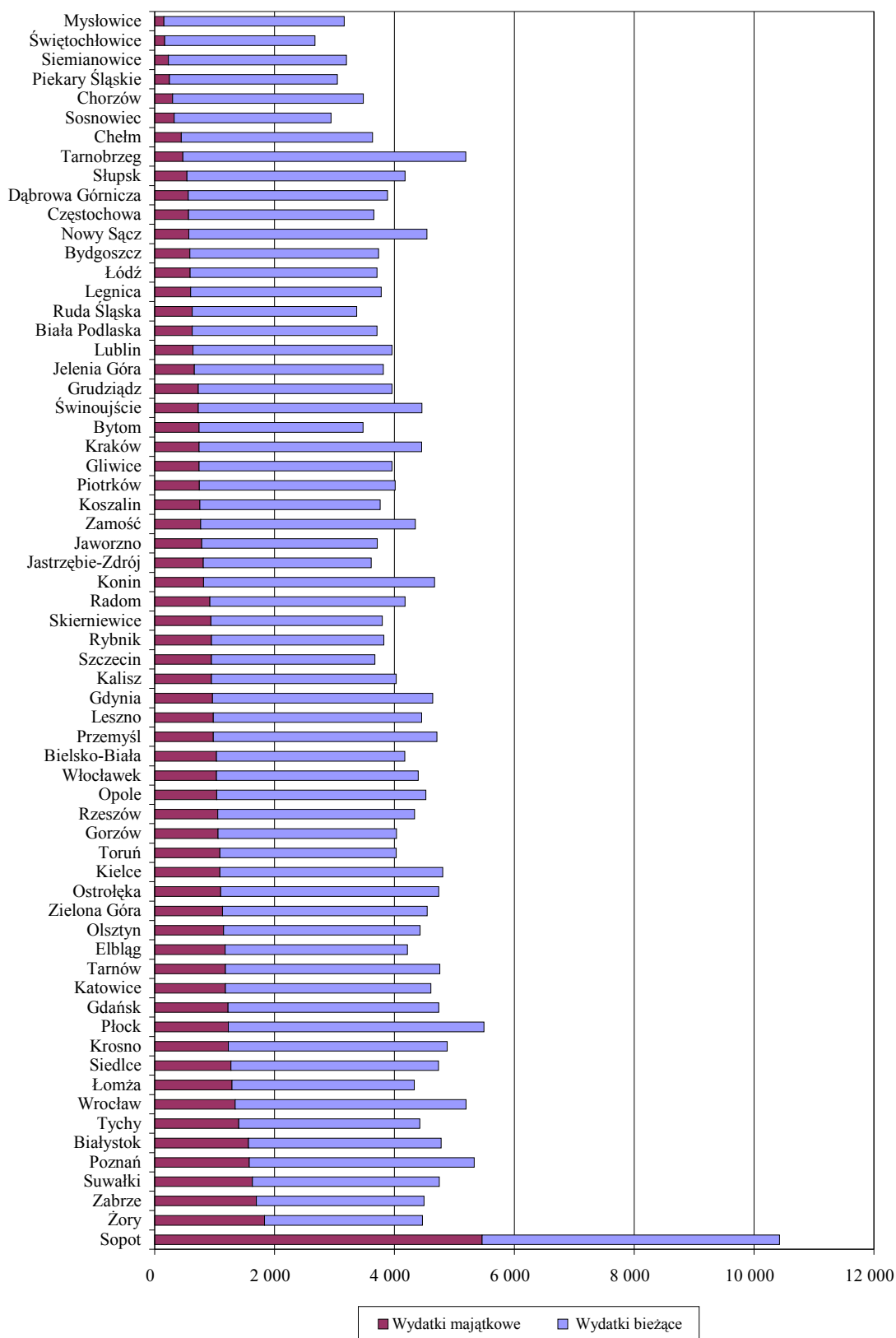


Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	44 438 789	43 438 635	97,7	50 550 746	46 853 439	92,7	-6 111 957	-3 414 803	2,1	9,3
2	Dolnośląskie	3 828 527	3 829 407	100,0	4 114 029	3 999 167	97,2	-285 502	-169 760		4,4
3	Jelenia Góra	307 814	313 036	101,7	331 768	321 786	97,0	-23 954	-8 750		2,8
4	Legnica	352 198	347 128	98,6	406 198	393 255	96,8	-54 000	-46 127		13,3
5	Wrocław	3 168 514	3 169 243	100,0	3 376 063	3 284 126	97,3	-207 548	-114 883		3,6
6	Kujawsko-pomorskie	2 800 419	2 778 580	99,2	3 232 905	3 068 905	94,9	-432 486	-290 324		10,4
7	Bydgoszcz	1 225 698	1 213 579	99,0	1 365 551	1 333 110	97,6	-139 852	-119 531		9,8
8	Grudziądz	362 789	361 075	99,5	401 573	391 920	97,6	-38 784	-30 845		8,5
9	Toruń	756 242	742 849	98,2	842 833	828 529	98,3	-86 591	-85 681		11,5
10	Włocławek	455 690	461 078	101,2	622 948	515 345	82,7	-167 258	-54 267		11,8
11	Lubelskie	2 105 084	1 949 449	92,6	2 289 707	2 130 687	93,1	-184 624	-181 238		9,3
12	Biała Podlaska	214 626	210 448	98,1	224 657	215 009	95,7	-10 031	-4 561		2,2
13	Chełm	232 437	221 053	95,1	254 550	245 518	96,5	-22 113	-24 465		11,1
14	Lublin	1 370 440	1 242 287	90,6	1 501 279	1 381 304	92,0	-130 839	-139 017		11,2
15	Zamość	287 581	275 662	95,9	309 222	288 856	93,4	-21 641	-13 194		4,8
16	Lubuskie	907 685	885 319	97,5	1 092 611	1 040 687	95,2	-184 926	-155 368		17,5
17	Gorzów Wielkopolski	421 810	417 739	99,0	526 143	506 304	96,2	-104 333	-88 565		21,2
18	Zielona Góra	485 875	467 580	96,2	566 467	534 383	94,3	-80 592	-66 803		14,3
19	Łódzkie	3 088 558	3 019 473	97,8	3 399 044	3 240 763	95,3	-310 486	-221 290		7,3
20	Łódź	2 624 141	2 547 285	97,1	2 877 744	2 743 034	95,3	-253 603	-195 749		7,7
21	Piotrków Trybunalski	291 351	298 107	102,3	322 709	311 732	96,6	-31 358	-13 625		4,6
22	Skierniewice	173 067	174 081	100,6	198 591	185 997	93,7	-25 524	-11 916		6,8
23	Małopolskie	4 318 465	4 235 363	98,1	4 492 687	4 295 840	95,6	-174 222	-60 477	0,6	9,5
24	Kraków	3 466 489	3 384 810	97,6	3 512 155	3 364 488	95,8	-45 665	20 322	0,6	
25	Nowy Sącz	375 992	364 271	96,9	401 924	384 268	95,6	-25 933	-19 998		5,5
26	Tarnów	475 984	486 282	102,2	578 608	547 084	94,6	-102 624	-60 802		12,5
27	Mazowieckie	2 015 116	1 958 788	97,2	2 343 375	2 246 065	95,8	-328 259	-287 276		14,7
28	Ostrołęka	208 678	208 196	99,8	264 485	254 888	96,4	-55 807	-46 693		22,4
29	Płock	632 965	614 640	97,1	724 443	693 295	95,7	-91 478	-78 656		12,8
30	Radom	833 933	813 048	97,5	961 513	931 685	96,9	-127 580	-118 637		14,6
31	Siedlce	339 540	322 905	95,1	392 934	366 196	93,2	-53 394	-43 291		13,4
32	Opolskie	532 602	540 625	101,5	603 114	568 840	94,3	-70 512	-28 215		5,2
33	Opole	532 602	540 625	101,5	603 114	568 840	94,3	-70 512	-28 215		5,2
34	Podkarpackie	1 527 330	1 471 656	96,4	1 741 167	1 571 778	90,3	-213 837	-100 122		6,8
35	Krosno	218 943	220 884	100,9	249 564	231 857	92,9	-30 621	-10 972		5,0
36	Przemyśl	328 537	309 187	94,1	397 598	312 702	78,6	-69 061	-3 515		1,1
37	Rzeszów	717 917	698 982	97,4	813 261	771 316	94,8	-95 344	-72 335		10,3
38	Tarnobrzeg	261 934	242 603	92,6	280 744	255 903	91,2	-18 811	-13 300		5,5
39	Podlaskie	1 817 221	1 803 782	99,3	2 103 269	2 014 525	95,8	-286 049	-210 744		11,7
40	Białystok	1 263 644	1 257 599	99,5	1 483 484	1 410 074	95,1	-219 840	-152 475		12,1
41	Łomża	255 438	248 848	97,4	284 869	273 955	96,2	-29 431	-25 107		10,1
42	Suwałki	298 138	297 334	99,7	334 916	330 496	98,7	-36 778	-33 162		11,2
43	Pomorskie	3 816 110	3 780 106	99,1	4 516 496	4 116 994	91,2	-700 385	-336 887		8,9
44	Gdańsk	1 989 558	2 028 096	101,9	2 314 009	2 164 625	93,5	-324 450	-136 529		6,7
45	Gdynia	1 049 087	1 043 459	99,5	1 278 850	1 148 772	89,8	-229 764	-105 312		10,1
46	Słupsk	399 493	376 893	94,3	442 956	404 591	91,3	-43 463	-27 698		7,3
47	Sopot	377 972	331 658	87,7	480 681	399 007	83,0	-102 709	-67 348		20,3
48	Śląskie	10 008 567	9 827 353	98,2	11 206 811	10 147 953	90,6	-1 198 244	-320 601	4,9	5,1
49	Bielsko-Biała	661 083	681 447	103,1	795 309	730 577	91,9	-134 226	-49 130		7,2
50	Bytom	637 846	613 275	96,1	688 299	633 415	92,0	-50 453	-20 139		3,3
51	Chorzów	375 480	361 968	96,4	412 834	392 314	95,0	-37 354	-30 346		8,4
52	Częstochowa	864 088	819 351	94,8	966 756	872 881	90,3	-102 668	-53 530		6,5
53	Dąbrowa Górnicza	501 429	519 395	103,6	572 919	495 906	86,6	-71 490	23 490	4,5	
54	Gliwice	755 536	766 681	101,5	808 230	775 288	95,9	-52 693	-8 608		1,1
55	Jastrzębie-Zdrój	324 879	344 743	106,1	366 181	334 912	91,5	-41 301	9 831	2,9	
56	Jaworzno	374 912	359 545	95,9	386 590	352 379	91,2	-11 678	7 165	2,0	
57	Katowice	1 339 273	1 332 196	99,5	1 664 575	1 417 583	85,2	-325 302	-85 387		6,4
58	Mysłowice	229 729	228 620	99,5	249 941	236 779	94,7	-20 212	-8 159		3,6
59	Piekary Śląskie	160 484	170 498	106,2	190 326	178 057	93,6	-29 842	-7 558		4,4
60	Ruda Śląska	544 244	479 092	88,0	594 622	482 927	81,2	-50 378	-3 835		0,8
61	Rybnik	615 375	589 904	95,9	603 009	540 703	89,7	12 366	49 201	8,3	
62	Siemianowice Śląskie	221 253	217 058	98,1	247 706	225 321	91,0	-26 453	-8 264		3,8
63	Sosnowiec	617 381	619 527	100,3	680 451	642 997	94,5	-63 069	-23 470		3,8

ciąg dalszy tabeli 5.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
64	Świętochłowice	139 203	134 567	96,7	152 877	144 296	94,4	-13 674	-9 729		7,2
65	Tychy	541 530	558 802	103,2	623 182	572 565	91,9	-81 653	-13 764		2,5
66	Zabrze	808 653	786 333	97,2	873 271	841 967	96,4	-64 618	-55 634		7,1
67	Żory	296 187	244 351	82,5	329 732	277 085	84,0	-33 545	-32 735		13,4
68	Świętokrzyskie	919 080	918 231	99,9	1 015 728	982 946	96,8	-96 648	-64 715		7,0
69	Kielce	919 080	918 231	99,9	1 015 728	982 946	96,8	-96 648	-64 715		7,0
70	Warmińsko-mazurskie	1 162 254	1 152 955	99,2	1 370 425	1 314 792	95,9	-208 172	-161 837		14,0
71	Elbląg	483 694	482 181	99,7	547 264	532 902	97,4	-63 570	-50 720		10,5
72	Olsztyn	678 560	670 773	98,9	823 162	781 890	95,0	-144 601	-111 116		16,6
73	Wielkopolskie	3 602 011	3 456 241	96,0	4 571 646	4 034 394	88,2	-969 635	-578 153		16,7
74	Kalisz	421 506	410 771	97,5	441 895	430 661	97,5	-20 389	-19 890		4,8
75	Konin	347 523	339 295	97,6	381 542	370 539	97,1	-34 019	-31 244		9,2
76	Leszno	268 749	263 688	98,1	298 954	286 460	95,8	-30 205	-22 771		8,6
77	Poznań	2 564 233	2 442 487	95,3	3 449 255	2 946 734	85,4	-885 022	-504 247		20,6
78	Zachodniopomorskie	1 989 760	1 831 306	92,0	2 457 732	2 079 104	84,6	-467 971	-247 798	2,5	15,3
79	Koszalin	372 201	359 322	96,5	439 630	406 737	92,5	-67 429	-47 415		13,2
80	Szczecin	1 408 018	1 285 574	91,3	1 810 703	1 490 636	82,3	-402 686	-205 062		16,0
81	Świnoujście	209 542	186 410	89,0	207 398	181 731	87,6	2 144	4 680	2,5	

Tabela 5.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2010 r. (2009 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty- cyjne
		nominalnie	realnie ¹⁾					nominalnie	realnie ¹⁾			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA	108,0	105,4	104,8	97,7	104,4	130,0	104,5	101,9	106,7	97,4	100,5
2	Dolnośląskie	113,9	111,3	111,1	96,8	104,3	153,3	93,0	90,4	105,1	68,3	67,4
3	Jelenia Góra	112,1	109,5	107,8	97,9	103,8	143,5	110,6	108,0	106,3	136,9	136,7
4	Legnica	100,1	97,5	98,8	95,5	103,2	98,6	100,1	97,5	100,2	99,7	99,5
5	Wrocław	115,8	113,2	112,5	96,9	104,6	169,4	90,8	88,2	105,7	64,7	63,6
6	Kujawsko-pomorskie	105,1	102,5	105,0	95,1	105,0	105,7	108,7	106,1	108,3	110,5	109,7
7	Bydgoszcz	107,1	104,5	108,0	97,3	104,0	109,1	109,3	106,7	108,0	116,9	111,0
8	Grudziądz	100,5	97,9	98,0	96,2	108,8	93,1	105,0	102,4	107,8	93,9	92,1
9	Toruń	101,1	98,5	97,5	92,0	103,8	115,0	103,3	100,7	110,5	87,8	90,0
10	Włocławek	110,8	108,2	116,0	93,2	105,4	104,1	120,4	117,8	106,1	215,5	216,1
11	Lubelskie	107,7	105,1	99,6	97,5	105,9	136,1	103,5	100,9	109,5	80,2	81,6
12	Biała Podlaska	117,3	114,7	97,6	98,4	108,5	187,1	105,4	102,8	109,6	88,8	87,8
13	Chełm	110,1	107,5	100,0	100,5	107,3	141,1	111,7	109,1	107,1	161,5	165,0
14	Lublin	105,9	103,3	98,7	97,0	103,7	138,0	101,4	98,8	109,6	73,1	74,2
15	Zamość	107,8	105,2	108,0	98,4	109,5	104,8	105,8	103,2	111,6	85,1	85,2
16	Lubuskie	102,7	100,1	105,9	99,1	105,8	91,4	105,9	103,3	110,3	94,8	95,1
17	Gorzów Wielkopolski	98,6	96,0	101,1	99,1	102,3	88,4	105,0	102,4	105,0	105,1	105,0
18	Zielona Góra	106,6	104,0	110,3	99,1	109,5	94,5	106,7	104,1	115,7	86,3	86,7
19	Łódzkie	96,9	94,3	99,1	96,3	103,4	81,4	96,7	94,1	107,4	64,7	68,6
20	Łódź	95,0	92,4	98,7	95,8	102,9	73,4	94,1	91,5	106,9	57,8	60,8
21	Piotrków Trybunalski	105,7	103,1	97,6	95,4	108,4	125,5	113,2	110,6	108,2	142,1	155,5
22	Skiermiewice	113,9	111,3	110,6	106,0	99,4	160,3	114,5	111,9	113,7	117,0	126,4
23	Małopolskie	107,6	105,0	98,4	96,3	105,5	162,2	101,6	99,0	104,8	88,6	89,6
24	Kraków	107,1	104,5	97,3	96,2	105,5	178,2	98,4	95,8	103,4	79,3	80,3
25	Nowy Sącz	108,3	105,7	101,5	94,4	105,8	132,5	109,4	106,8	109,8	107,2	104,9
26	Tarnów	110,9	108,3	108,7	98,4	105,3	125,0	119,2	116,6	111,0	153,8	158,7
27	Mazowieckie	107,7	105,1	104,9	109,3	105,9	121,3	110,0	107,4	107,8	118,1	122,5
28	Ostrołęka	103,8	101,2	101,8	96,2	104,7	108,1	115,5	112,9	110,8	134,2	137,0
29	Płock	107,1	104,5	108,8	128,5	105,2	101,7	111,5	108,9	108,4	124,1	142,2
30	Radom	104,0	101,4	93,6	100,6	106,7	132,8	102,0	99,4	105,4	91,4	91,4
31	Siedlce	122,6	120,0	134,0	100,8	105,4	128,2	128,1	125,5	111,3	217,5	223,2
32	Opolskie	111,9	109,3	110,3	98,4	106,0	129,6	110,3	107,7	104,0	138,5	147,1
33	Opole	111,9	109,3	110,3	98,4	106,0	129,6	110,3	107,7	104,0	138,5	147,1
34	Podkarpackie	121,8	119,2	105,8	96,5	107,0	214,6	117,8	115,2	113,0	139,8	141,3
35	Krosno	110,5	107,9	104,8	100,8	104,2	143,1	109,2	106,6	106,3	118,5	112,5
36	Przemyśl	130,0	127,4	109,6	96,1	109,5	209,5	116,4	113,8	104,7	202,5	202,5
37	Rzeszów	111,7	109,1	100,9	94,1	104,2	188,8	111,0	108,4	104,4	138,0	142,8
38	Tarnobrzeg	168,2	165,6	129,7	105,3	117,0	381,1	162,0	159,4	170,9	106,3	102,8

ciąg dalszy tabeli 5.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty- cyjne
		nominalnie	realnie ¹⁾					nominalnie	realnie ¹⁾			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
39	Podlaskie	113,2	110,6	102,4	95,2	105,9	148,8	119,5	116,9	108,3	151,8	153,6
40	Białystok	112,7	110,1	103,8	95,1	105,6	143,9	119,7	117,1	109,9	146,5	148,3
41	Łomża	111,2	108,6	98,2	97,1	106,3	146,5	112,4	109,8	102,9	143,7	143,7
42	Suwałki	117,2	114,6	98,5	94,4	106,6	171,3	124,8	122,2	106,4	186,4	191,6
43	Pomorskie	117,8	115,2	116,6	97,5	103,8	151,3	112,0	109,4	107,7	126,5	130,4
44	Gdańsk	118,5	115,9	118,8	99,9	102,0	151,3	109,4	106,8	104,9	125,0	130,2
45	Gdynia	116,9	114,3	110,8	98,0	105,2	187,4	115,9	113,3	114,6	120,7	121,9
46	Ślupsk	102,8	100,2	95,3	81,5	108,6	119,4	101,2	98,6	102,8	91,5	93,7
47	Sopot	138,5	135,9	149,2	98,6	101,7	122,9	130,4	127,8	111,0	155,0	156,7
48	Śląskie	107,1	104,5	105,1	100,0	103,0	124,7	100,3	97,7	105,0	86,4	91,2
49	Bielsko-Biała	99,2	96,6	96,3	99,5	105,7	103,5	96,8	94,2	109,3	71,8	71,9
50	Bytom	114,1	111,5	109,0	100,4	100,6	158,0	101,1	98,5	99,4	108,1	107,9
51	Chorzów	99,0	96,4	92,1	101,7	103,9	114,9	103,1	100,5	104,4	91,4	92,5
52	Częstochowa	108,6	106,0	104,6	99,1	104,5	132,7	110,1	107,5	112,3	99,4	98,2
53	Dąbrowa Górnicza	114,7	112,1	119,1	99,8	102,3	112,5	107,0	104,4	105,6	116,3	118,6
54	Gliwice	105,3	102,7	105,4	98,1	102,0	112,3	104,0	101,4	101,5	116,3	121,5
55	Jastrzębie-Zdrój	110,2	107,6	106,5	104,6	103,2	154,6	128,1	125,5	108,6	336,8	336,8
56	Jaworzno	115,7	113,1	115,1	97,7	102,4	148,2	93,9	91,3	99,8	77,2	89,6
57	Katowice	103,8	101,2	103,2	96,5	99,5	121,6	102,0	99,4	103,4	98,2	101,1
58	Mysłowice	109,2	106,6	105,2	104,7	103,2	139,6	109,3	106,7	112,1	73,8	68,4
59	Piekary Śląskie	111,7	109,1	116,9	97,9	109,1	96,0	105,0	102,4	116,1	50,4	78,9
60	Ruda Śląska	111,2	108,6	110,7	102,7	102,9	127,7	92,4	89,8	93,3	88,6	89,5
61	Rybnik	122,3	119,7	121,5	104,1	106,6	166,7	102,2	99,6	105,0	94,5	94,5
62	Siemianowice Śląskie	107,2	104,6	107,2	99,5	101,3	114,5	100,5	97,9	105,4	62,2	68,0
63	Sosnowiec	106,2	103,6	103,8	101,0	103,0	126,9	94,0	91,4	104,6	51,9	54,1
64	Świętochłowice	102,2	99,6	104,1	101,5	94,9	108,3	105,3	102,7	106,6	88,6	88,6
65	Tychy	101,9	99,3	98,5	100,8	103,0	127,0	83,6	81,0	107,8	56,3	55,6
66	Zabrze	95,8	93,2	87,0	102,5	107,0	109,7	88,4	85,8	105,1	70,0	86,5
67	Żory	132,2	129,6	149,6	103,4	101,2	115,6	136,5	133,9	109,6	210,8	246,4
68	Świętokrzyskie	113,8	111,2	112,7	98,5	105,9	127,9	110,6	108,0	106,5	127,4	125,6
69	Kielce	113,8	111,2	112,7	98,5	105,9	127,9	110,6	108,0	106,5	127,4	125,6
70	Warmińsko-mazurskie	108,0	105,4	99,2	94,3	104,4	141,8	113,8	111,2	106,8	138,4	140,5
71	Elbląg	110,2	107,6	97,6	94,0	104,0	144,0	120,3	117,7	108,1	169,8	172,2
72	Olsztyn	106,4	103,8	100,1	94,4	104,6	139,0	109,7	107,1	106,0	121,8	124,0
73	Wielkopolskie	104,6	102,0	102,3	96,1	101,8	129,6	108,4	105,8	107,1	111,9	112,8
74	Kalisz	110,8	108,2	108,9	95,2	102,2	139,8	99,9	97,3	105,5	85,1	87,6
75	Konin	107,8	105,2	112,7	103,2	99,5	109,7	117,6	115,0	111,3	160,8	171,9
76	Leszno	107,0	104,4	104,6	99,3	102,3	126,1	107,8	105,2	106,6	112,5	114,9
77	Poznań	103,0	100,4	100,3	95,4	102,1	132,7	108,7	106,1	106,8	113,5	113,5
78	Zachodniopomorskie	101,3	98,7	97,9	94,2	104,5	113,9	105,4	102,8	106,1	103,4	128,0
79	Koszalin	106,3	103,7	105,2	94,3	105,1	114,7	105,5	102,9	107,4	98,4	101,7
80	Szczecin	99,1	96,5	94,4	94,0	104,9	116,0	106,7	104,1	105,8	109,3	148,1
81	Świnoujście	108,1	105,5	114,6	97,5	100,7	95,9	96,0	93,4	105,2	66,4	69,5

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%.

Tabela 5.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2009 i 2010 (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	61,9	60,1	13,3	16,0	24,7	23,9	24,1	22,5	22,4	21,6	75,9	77,5	32,5	33,1
2	Dolnośląskie	72,1	70,3	9,4	12,7	18,5	16,9	32,9	24,2	31,5	22,8	67,1	75,8	26,2	28,6
3	Jelenia Góra	54,3	52,2	15,4	19,7	30,3	28,1	14,0	17,4	14,0	17,3	86,0	82,6	36,5	35,3
4	Legnica	53,5	52,8	16,3	16,1	30,2	31,1	15,9	15,9	15,6	15,5	84,1	84,1	40,2	42,5
5	Wrocław	76,2	74,1	8,0	11,7	15,8	14,3	36,3	25,9	34,6	24,2	63,7	74,1	23,8	26,3
6	Kujawsko-pomorskie	58,6	58,6	13,8	13,9	27,5	27,5	20,1	20,4	18,8	18,9	79,9	79,6	36,1	35,1
7	Bydgoszcz	63,2	63,7	11,5	11,8	25,3	24,5	14,7	15,7	12,5	12,7	85,3	84,3	37,7	36,7
8	Grudziądz	42,9	41,8	23,8	22,0	33,3	36,1	20,5	18,3	20,2	17,7	79,5	81,7	34,9	35,7
9	Toruń	62,6	60,4	10,9	12,4	26,5	27,2	31,8	27,0	30,6	26,7	68,2	73,0	30,3	30,3
10	Włocławek	52,9	55,3	16,5	15,5	30,6	29,1	13,1	23,5	13,1	23,5	86,9	76,5	43,5	38,0
11	Lubelskie	51,3	47,4	16,8	21,2	32,0	31,4	20,6	15,9	18,8	14,8	79,4	84,1	38,8	40,2
12	Biała Podlaska	42,3	35,2	17,0	27,2	40,7	37,7	20,0	16,9	20,0	16,7	80,0	83,1	43,3	44,4
13	Chełm	40,2	36,6	16,9	21,7	42,8	41,7	8,4	12,2	8,2	12,1	91,6	87,8	48,6	47,9
14	Lublin	58,3	54,4	14,8	19,3	26,9	26,3	22,4	16,1	19,8	14,5	77,6	83,9	36,4	38,2
15	Zamość	33,9	34,0	25,5	24,8	40,6	41,2	22,0	17,7	21,8	17,5	78,0	82,3	40,0	40,3
16	Lubuskie	50,1	51,6	22,1	19,7	27,8	28,6	28,5	25,5	28,0	25,2	71,5	74,5	31,3	33,5
17	Gorzów Wielkopolski	48,5	49,8	22,5	20,2	29,0	30,1	26,2	26,2	26,2	26,2	73,8	73,8	32,1	31,7
18	Zielona Góra	51,5	53,3	21,8	19,3	26,7	27,4	30,7	24,9	29,8	24,2	69,3	75,1	30,6	35,2
19	Łódzkie	62,1	63,6	17,7	14,8	20,2	21,6	25,0	16,7	22,6	16,0	75,0	83,3	31,2	34,5
20	Łódź	63,6	66,1	17,9	13,8	18,5	20,0	26,0	16,0	23,5	15,2	74,0	84,0	29,5	33,5
21	Piotrków Trybunalski	52,8	48,8	17,3	20,6	29,9	30,6	14,7	18,5	13,5	18,5	85,3	81,5	43,2	40,3
22	Skieniewice	52,7	51,2	14,1	19,8	33,2	29,0	24,2	24,7	22,3	24,6	75,8	75,3	41,6	39,7
23	Małopolskie	64,7	59,1	11,8	17,8	23,5	23,0	19,8	17,3	19,5	17,2	80,2	82,7	31,4	33,4
24	Kraków	69,7	63,3	10,1	16,7	20,2	19,9	20,7	16,7	20,4	16,7	79,3	83,3	28,2	30,9
25	Nowy Sącz	45,7	42,9	16,8	20,5	37,5	36,6	12,7	12,5	12,5	11,9	87,3	87,5	45,4	45,1
26	Tarnów	42,9	42,1	20,9	23,6	36,2	34,4	19,2	24,8	18,3	24,3	80,8	75,2	44,4	40,8
27	Mazowieckie	54,3	52,9	15,1	17,0	30,6	30,1	21,5	23,1	20,2	22,4	78,5	76,9	38,5	38,0
28	Ostrołęka	49,1	48,1	15,6	16,2	35,3	35,6	20,0	23,3	19,3	22,9	80,0	76,7	46,6	43,8
29	Płock	64,0	65,0	12,0	11,4	24,0	23,6	20,1	22,4	16,4	20,9	79,9	77,6	36,3	35,2
30	Radom	51,6	46,4	15,8	20,2	32,5	33,3	24,6	22,0	24,6	22,0	75,4	78,0	37,1	39,5
31	Siedlce	44,9	49,1	19,2	20,0	35,9	30,9	15,8	26,9	15,0	26,2	84,2	73,1	41,3	35,2
32	Opolskie	60,4	59,6	13,7	15,9	25,9	24,5	18,2	22,9	17,1	22,9	81,8	77,1	40,7	38,6
33	Opole	60,4	59,6	13,7	15,9	25,9	24,5	18,2	22,9	17,1	22,9	81,8	77,1	40,7	38,6
34	Podkarpackie	47,7	41,4	14,3	25,1	38,1	33,4	17,9	21,3	17,4	20,8	82,1	78,7	38,9	35,5
35	Krosno	47,5	45,1	15,3	19,9	37,1	35,0	23,2	25,2	22,5	23,2	76,8	74,8	40,3	38,7
36	Przemyśl	38,9	32,8	20,4	32,9	40,6	34,2	11,9	20,8	11,9	20,8	88,1	79,2	41,9	39,3
37	Rzeszów	52,9	47,8	10,8	18,3	36,3	33,9	19,6	24,3	18,9	24,3	80,4	75,7	42,7	41,7
38	Tarnobrzeg	39,8	30,7	17,4	39,5	42,7	29,7	13,8	9,1	13,0	8,2	86,2	90,9	14,9	9,5
39	Podlaskie	49,7	44,9	21,2	27,8	29,2	27,3	25,6	32,6	25,2	32,4	74,4	67,4	34,5	31,0
40	Białystok	52,9	48,7	21,2	27,0	25,9	24,3	26,7	32,7	26,2	32,5	73,3	67,3	33,0	29,8
41	Łomża	40,1	35,4	20,3	26,7	39,6	37,8	23,4	29,8	23,4	29,8	76,6	70,2	39,1	37,3
42	Suwałki	44,1	37,0	21,9	32,0	34,0	31,0	23,0	34,3	22,2	34,0	77,0	65,7	36,8	31,1
43	Pomorskie	68,1	67,4	11,1	14,2	20,9	18,4	22,8	25,7	21,1	24,6	77,2	74,3	29,6	27,8
44	Gdańsk	69,2	69,3	10,0	12,7	20,8	17,9	22,6	25,9	20,6	24,5	77,4	74,1	30,5	28,8
45	Gdynia	70,1	66,5	9,4	15,1	20,4	18,4	20,0	20,8	19,1	20,1	80,0	79,2	29,4	27,4
46	Słupsk	56,9	52,7	16,0	18,6	27,1	28,7	14,2	12,9	12,0	11,1	85,8	87,1	34,5	36,8
47	Sopot	69,7	75,1	17,2	15,3	13,1	9,6	44,1	52,4	42,7	51,4	55,9	47,6	18,2	15,1
48	Śląskie	63,9	62,7	12,4	14,4	23,8	22,9	24,9	21,4	22,5	20,5	75,1	78,6	32,8	34,9
49	Bielsko-Biała	66,9	65,0	10,2	10,6	22,9	24,4	33,3	24,7	33,2	24,7	66,7	75,3	30,5	36,8
50	Bytom	54,1	51,6	15,7	21,7	30,2	26,6	19,9	21,3	19,1	20,4	80,1	78,7	39,5	39,8
51	Chorzów	55,1	51,3	14,4	16,7	30,5	32,0	9,8	8,7	9,6	8,7	90,2	91,3	36,9	37,7
52	Częstochowa	53,7	51,7	14,6	17,8	31,7	30,5	17,1	15,4	17,1	15,2	82,9	84,6	42,4	42,4
53	Dąbrowa Górnicza	68,1	70,7	9,7	9,5	22,2	19,8	13,2	14,4	13,0	14,4	86,8	85,6	38,0	37,0
54	Gliwice	67,8	67,9	10,1	10,7	22,1	21,4	16,8	18,7	14,4	16,9	83,2	81,3	31,7	32,0
55	Jastrzębie-Zdrój	64,8	62,6	9,4	13,2	25,8	24,2	8,5	22,5	8,5	22,5	91,5	77,5	44,5	37,1
56	Jaworzno	65,5	65,2	10,8	13,8	23,7	21,0	25,8	21,2	22,2	21,2	74,2	78,8	35,3	38,5
57	Katowice	73,0	72,6	7,2	8,4	19,8	19,0	26,6	25,6	22,6	22,4	73,4	74,4	29,8	30,7
58	Mysłowice	62,7	60,4	13,1	16,7	24,2	22,9	7,3	4,9	7,1	4,4	92,7	95,1	46,7	49,4
59	Piekary Śląskie	60,0	62,8	16,2	13,9	23,8	23,3	16,8	8,1	7,8	5,9	83,2	91,9	39,8	40,8
60	Ruda Śląska	62,8	62,4	14,0	16,0	23,3	21,5	19,3	18,5	18,4	17,9	80,7	81,5	40,1	44,3
61	Rybnik	63,7	63,3	10,3	14,1	25,9	22,6	26,7	24,7	26,7	24,7	73,3	75,3	12,4	13,0
62	Siemianowice Śląskie	61,7	61,7	17,1	18,3	21,2	20,0	11,5	7,1	10,5	7,1	88,5	92,9	37,8	41,0
63	Sosnowiec	64,2	62,8	11,1	13,3	24,7	23,9	20,1	11,1	18,6	10,7	79,9	88,9	38,1	43,2

ciąg dalszy tabeli 5.3. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
64	Świętochłowice	51,1	52,0	19,1	20,3	29,8	27,7	7,5	6,3	7,5	6,3	92,5	93,7	42,9	44,0
65	Tychy	71,9	69,5	8,8	10,9	19,4	19,6	47,1	31,7	47,1	31,3	52,9	68,3	23,3	29,5
66	Zabrze	59,2	53,8	23,4	26,8	17,4	19,4	47,7	37,8	37,0	36,2	52,3	62,2	21,9	25,7
67	Żory	61,1	69,1	10,2	8,9	28,8	22,0	26,6	41,0	22,3	40,3	73,4	59,0	33,5	30,3
68	Świętokrzyskie	54,1	53,6	19,3	21,7	26,6	24,7	19,7	22,7	18,6	21,2	80,3	77,3	35,6	34,1
69	Kielce	54,1	53,6	19,3	21,7	26,6	24,7	19,7	22,7	18,6	21,2	80,3	77,3	35,6	34,1
70	Warmińsko-mazurskie	54,8	50,3	17,2	22,6	28,0	27,1	22,0	26,7	21,4	26,4	78,0	73,3	35,5	32,9
71	Elbląg	49,5	43,9	23,3	30,5	27,2	25,7	19,8	27,9	19,0	27,3	80,2	72,1	35,5	31,9
72	Olsztyn	58,4	54,9	13,0	17,0	28,5	28,0	23,3	25,9	22,9	25,9	76,7	74,1	35,6	33,6
73	Wielkopolskie	67,4	65,9	9,0	11,1	23,6	23,0	26,4	27,3	26,0	27,0	73,6	72,7	27,3	26,9
74	Kalisz	52,7	51,8	13,6	17,1	33,7	31,1	27,6	23,5	25,4	22,3	72,4	76,5	35,9	38,4
75	Konin	52,0	54,4	14,5	14,7	33,5	30,9	12,8	17,5	11,7	17,1	87,2	82,5	41,4	39,8
76	Leszno	53,4	52,3	14,4	17,0	32,2	30,8	21,0	21,9	19,4	20,7	79,0	78,1	39,7	39,2
77	Poznań	73,2	71,3	7,0	9,0	19,8	19,7	28,4	29,6	28,4	29,6	71,6	70,4	23,1	22,5
78	Zachodniopomorskie	63,6	61,5	10,6	11,9	25,8	26,6	24,3	23,8	17,3	20,9	75,7	76,2	34,8	34,4
79	Koszalin	57,9	57,3	11,9	12,9	30,1	29,8	21,4	20,0	19,6	18,9	78,6	80,0	33,7	34,0
80	Szczecin	66,0	62,8	10,3	12,0	23,7	25,1	25,1	25,7	15,9	22,1	74,9	74,3	35,2	34,4
81	Świnoujście	56,8	60,2	10,3	9,1	32,9	30,7	23,6	16,3	22,5	16,3	76,4	83,7	33,6	35,4

Tabela 5.4. Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna				Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		w tym część oświatowa		ogółem		w tym na inwestycje	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	3 665	3 966	2 270	2 382	993	972	906	947	836	880	489	636	105	201
2	Dolnośląskie	4 093	4 665	2 950	3 282	1 188	1 151	757	790	702	734	386	593	89	262
3	Jelenia Góra	3 282	3 713	1 781	1 938	757	748	996	1 043	912	957	505	732	71	220
4	Legnica	3 321	3 337	1 776	1 762	844	808	1 003	1 039	914	957	542	536	61	69
5	Wrocław	4 330	5 010	3 301	3 711	1 303	1 262	685	716	639	668	345	584	97	299
6	Kujawsko-pomorskie	3 386	3 568	1 986	2 091	872	832	933	982	850	896	468	496	55	31
7	Bydgoszcz	3 165	3 400	2 001	2 166	919	897	799	834	763	800	366	400	16	11
8	Grudziądz	3 631	3 648	1 557	1 526	604	581	1 210	1 317	929	992	863	804	289	140
9	Toruń	3 569	3 612	2 234	2 181	962	886	946	983	877	920	389	448	14	21
10	Włocławek	3 533	3 934	1 867	2 178	799	749	1 082	1 146	998	1 065	584	611	50	20
11	Lubelskie	3 336	3 604	1 711	1 708	815	797	1 066	1 132	987	1 048	559	764	93	243
12	Biała Podlaska	3 106	3 631	1 312	1 277	599	588	1 264	1 368	1 105	1 202	529	986	19	427
13	Chełm	2 966	3 273	1 194	1 197	579	584	1 270	1 365	1 102	1 177	503	711	12	146
14	Lublin	3 349	3 560	1 953	1 935	933	908	900	938	861	904	496	687	90	215
15	Zamość	3 845	4 149	1 304	1 410	620	611	1 561	1 711	1 429	1 541	979	1 027	259	331
16	Lubuskie	3 553	3 644	1 778	1 881	882	873	988	1 044	914	981	787	719	340	230
17	Gorzów Wielkopolski	3 386	3 331	1 643	1 658	753	744	981	1 001	890	925	762	672	295	185
18	Zielona Góra	3 730	3 978	1 922	2 120	1 021	1 011	995	1 089	939	1 041	814	769	388	279
19	Łódzkie	3 576	3 485	2 221	2 215	984	954	723	752	685	717	632	517	236	76
20	Łódź	3 602	3 443	2 292	2 277	1 011	975	665	689	636	660	645	477	253	41
21	Piotrków Trybunalski	3 614	3 838	1 909	1 873	787	755	1 080	1 176	1 008	1 103	625	789	154	285
22	Skieriewice	3 117	3 554	1 643	1 819	894	949	1 035	1 030	913	977	439	705	98	283
23	Małopolskie	4 122	4 434	2 665	2 622	1 158	1 114	968	1 021	919	973	488	791	106	360
24	Kraków	4 187	4 480	2 918	2 837	1 264	1 215	848	893	804	850	421	750	93	377
25	Nowy Sącz	3 976	4 306	1 819	1 846	830	783	1 490	1 576	1 419	1 491	668	884	46	150
26	Tarnów	3 802	4 230	1 632	1 781	708	699	1 375	1 453	1 307	1 400	794	996	229	401
27	Mazowieckie	3 776	4 077	2 050	2 156	837	917	1 157	1 228	1 048	1 114	569	693	67	148
28	Ostrołęka	3 718	3 871	1 825	1 863	840	811	1 314	1 380	1 199	1 274	579	628	21	61
29	Płock	4 531	4 868	2 899	3 164	1 050	1 353	1 088	1 149	999	1 079	544	555	61	36
30	Radom	3 490	3 644	1 803	1 692	701	708	1 135	1 215	991	1 046	553	737	68	207
31	Siedlce	3 408	4 176	1 530	2 049	877	882	1 225	1 290	1 190	1 255	653	836	106	222
32	Opolskie	3 836	4 300	2 317	2 561	1 130	1 115	993	1 055	919	978	526	684	174	288
33	Opole	3 836	4 300	2 317	2 561	1 130	1 115	993	1 055	919	978	526	684	174	288
34	Podkarpackie	3 593	4 315	1 713	1 788	804	765	1 367	1 443	1 231	1 300	512	1 084	24	352
35	Krosno	4 208	4 649	2 001	2 097	784	790	1 562	1 628	1 481	1 559	645	924	31	284
36	Przemyśl	3 581	4 658	1 395	1 529	554	533	1 455	1 594	1 251	1 348	732	1 535	17	737
37	Rzeszów	3 623	3 930	1 915	1 878	968	885	1 315	1 332	1 221	1 266	392	720	28	322
38	Tarnobrzeg	2 912	4 920	1 160	1 512	583	617	1 244	1 462	997	1 107	508	1 945	13	5

ciąg dalszy tabeli 5.4. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna				Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		w tym część oświatowa		ogółem		w tym na inwestycje	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
39	Podlaskie	3 727	4 216	1 852	1 894	788	750	1 087	1 149	990	1 035	789	1 172	386	743
40	Białystok	3 789	4 263	2 003	2 075	854	810	983	1 036	932	974	802	1 152	454	774
41	Łomża	3 531	3 933	1 417	1 394	653	635	1 397	1 488	1 202	1 255	716	1 051	247	562
42	Suwałki	3 645	4 274	1 606	1 583	634	599	1 241	1 324	1 041	1 093	798	1 368	230	780
43	Pomorskie	3 819	4 502	2 600	3 035	1 187	1 160	796	828	742	785	422	640	98	235
44	Gdańsk	3 753	4 439	2 597	3 078	1 167	1 163	782	796	726	754	375	565	89	244
45	Gdynia	3 587	4 215	2 515	2 802	1 218	1 200	733	775	700	746	339	638	37	145
46	Słupsk	3 774	3 891	2 146	2 052	949	776	1 024	1 115	933	1 049	603	723	72	139
47	Sopot	6 200	8 665	4 323	6 509	1 834	1 825	809	831	719	740	1 068	1 325	676	958
48	Śląskie	3 428	3 685	2 190	2 312	899	903	814	842	745	777	424	531	67	134
49	Bielsko-Biała	3 915	3 890	2 620	2 527	1 070	1 067	898	950	871	922	398	413	52	17
50	Bytom	2 933	3 366	1 586	1 738	631	637	886	896	755	756	461	732	18	255
51	Chorzów	3 232	3 210	1 782	1 647	755	771	984	1 027	866	919	465	536	16	43
52	Częstochowa	3 142	3 432	1 688	1 774	819	817	996	1 046	947	992	458	612	39	131
53	Dąbrowa Górnicza	3 536	4 071	2 410	2 880	870	871	785	805	685	712	342	386	42	67
54	Gliwice	3 706	3 915	2 514	2 657	1 033	1 017	819	837	737	761	374	421	22	26
55	Jastrzębie-Zdrój	3 348	3 720	2 168	2 328	853	899	864	899	836	870	316	493	14	156
56	Jaworzno	3 267	3 789	2 141	2 470	862	844	773	794	750	767	353	525	46	199
57	Katowice	4 157	4 330	3 036	3 144	1 360	1 317	823	821	753	767	298	364	11	45
58	Mysłowice	2 791	3 054	1 749	1 844	863	905	676	699	610	650	365	511	4	96
59	Piekary Śląskie	2 602	2 920	1 561	1 834	741	729	621	680	559	595	421	406	18	4
60	Ruda Śląska	3 000	3 345	1 882	2 088	755	777	698	721	662	691	419	536	25	97
61	Rybnik	3 412	4 173	2 175	2 642	824	858	885	944	808	863	352	587	27	195
62	Siemianowice Śląskie	2 854	3 081	1 761	1 901	790	791	605	617	538	572	488	563	20	67
63	Sosnowiec	2 646	2 836	1 699	1 781	863	879	653	679	609	642	294	377	13	57
64	Świętochłowice	2 431	2 493	1 241	1 298	650	662	725	690	557	565	464	505	23	3
65	Tychy	4 234	4 317	3 043	3 001	1 049	1 058	820	844	746	777	372	472	21	86
66	Zabrze	4 363	4 198	2 583	2 257	688	708	757	814	693	736	1 022	1 126	633	714
67	Żory	2 981	3 941	1 820	2 723	743	768	858	867	734	789	303	351	11	4
68	Świętokrzyskie	3 938	4 491	2 131	2 405	945	933	1 047	1 111	991	1 075	761	975	161	364
69	Kielce	3 938	4 491	2 131	2 405	945	933	1 047	1 111	991	1 075	761	975	161	364
70	Warmińsko-mazurskie	3 527	3 806	1 932	1 915	949	894	987	1 030	934	981	608	862	155	360
71	Elbląg	3 462	3 815	1 713	1 673	778	732	942	980	880	924	807	1 162	294	580
72	Olsztyn	3 573	3 800	2 088	2 088	1 071	1 010	1 019	1 066	973	1 022	466	647	56	203
73	Wielkopolskie	4 096	4 303	2 761	2 835	1 294	1 248	967	989	894	931	368	479	26	77
74	Kalisz	3 469	3 844	1 829	1 992	838	798	1 170	1 195	1 048	1 109	470	657	15	166
75	Konin	3 952	4 275	2 056	2 324	869	900	1 324	1 322	1 207	1 227	572	630	63	76
76	Leszno	3 837	4 098	2 050	2 141	957	948	1 235	1 262	1 178	1 210	552	695	96	200
77	Poznań	4 267	4 419	3 124	3 153	1 481	1 420	846	869	786	822	297	397	15	45
78	Zachodniopomorskie	3 260	3 301	2 074	2 030	971	915	841	878	751	788	345	393	11	39
79	Koszalin	3 153	3 325	1 827	1 907	950	889	949	990	879	904	377	429	24	59
80	Szczecin	3 192	3 167	2 106	1 990	1 002	943	758	796	719	759	328	381	9	38
81	Świnoujście	4 221	4 573	2 396	2 752	726	709	1 391	1 404	741	768	434	417	3	0

Tabela 5.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	POLSKA	4 088	4 278	985	961	917	924	3 102	3 317	1 327	1 415	386	400
2	Dolnośląskie	5 234	4 872	1 724	1 179	1 647	1 111	3 510	3 692	1 370	1 395	393	380
3	Jelenia Góra	3 420	3 817	480	663	478	659	2 941	3 154	1 248	1 348	588	557
4	Legnica	3 762	3 780	600	600	586	585	3 162	3 180	1 513	1 605	430	369
5	Wrocław	5 721	5 192	2 077	1 344	1 980	1 258	3 644	3 848	1 363	1 367	360	358
6	Kujawsko-pomorskie	3 616	3 941	726	804	679	746	2 890	3 137	1 306	1 382	302	328
7	Bydgoszcz	3 407	3 735	501	587	427	475	2 906	3 148	1 285	1 372	241	258
8	Grudziądz	3 772	3 959	773	726	760	700	2 999	3 233	1 317	1 414	303	314
9	Toruń	3 896	4 029	1 237	1 088	1 193	1 076	2 658	2 941	1 179	1 220	428	485
10	Włocławek	3 634	4 397	476	1 032	475	1 032	3 157	3 365	1 579	1 673	266	278
11	Lubelskie	3 796	3 939	781	628	714	584	3 014	3 311	1 474	1 585	341	375
12	Biała Podlaska	3 529	3 710	707	626	707	620	2 822	3 083	1 529	1 647	299	355
13	Chełm	3 247	3 635	274	443	267	441	2 973	3 191	1 580	1 741	279	314
14	Lublin	3 887	3 958	869	638	768	572	3 018	3 321	1 414	1 512	339	359
15	Zamość	4 106	4 347	902	768	894	763	3 204	3 579	1 641	1 753	448	541
16	Lubuskie	4 050	4 283	1 155	1 094	1 135	1 078	2 895	3 190	1 269	1 435	649	637
17	Gorzów Wielkopolski	3 852	4 037	1 010	1 059	1 010	1 058	2 842	2 978	1 236	1 279	672	702
18	Zielona Góra	4 262	4 546	1 310	1 130	1 268	1 100	2 952	3 416	1 305	1 602	624	567
19	Łódzkie	3 845	3 740	961	625	870	600	2 884	3 115	1 199	1 291	262	278
20	Łódź	3 914	3 708	1 018	592	920	563	2 896	3 115	1 153	1 242	266	276
21	Piotrków Trybunalski	3 528	4 014	520	743	475	743	3 008	3 271	1 525	1 617	251	298
22	Skierzwice	3 312	3 798	800	938	739	936	2 512	2 860	1 379	1 508	224	265
23	Małopolskie	4 430	4 498	879	779	864	774	3 551	3 719	1 392	1 504	520	501
24	Kraków	4 530	4 453	936	741	924	741	3 594	3 712	1 280	1 376	567	528
25	Nowy Sącz	4 153	4 543	529	566	518	543	3 624	3 976	1 887	2 050	331	407
26	Tarnów	3 980	4 759	765	1 180	727	1 158	3 215	3 579	1 766	1 940	347	396
27	Mazowieckie	4 237	4 675	910	1 078	855	1 049	3 327	3 597	1 631	1 776	318	352
28	Ostrołęka	4 090	4 739	819	1 103	790	1 085	3 270	3 636	1 905	2 075	216	244
29	Płock	4 907	5 491	986	1 228	805	1 148	3 921	4 263	1 783	1 935	437	484
30	Radom	4 079	4 176	1 001	919	1 001	919	3 077	3 257	1 515	1 651	199	210
31	Siedlce	3 702	4 735	585	1 272	556	1 239	3 116	3 463	1 528	1 668	540	625
32	Opolskie	4 094	4 525	745	1 034	701	1 034	3 349	3 490	1 666	1 745	313	329
33	Opole	4 094	4 525	745	1 034	701	1 034	3 349	3 490	1 666	1 745	313	329
34	Podkarpackie	3 967	4 608	711	980	689	960	3 256	3 629	1 542	1 637	508	537
35	Krosno	4 470	4 880	1 038	1 230	1 007	1 132	3 432	3 650	1 804	1 890	340	349
36	Przemyśl	4 044	4 711	483	979	483	978	3 561	3 732	1 694	1 851	433	365
37	Rzeszów	4 022	4 337	786	1 055	760	1 055	3 236	3 282	1 718	1 807	306	326
38	Tarnobrzeg	3 189	5 189	440	470	414	427	2 749	4 720	474	494	1 477	1 710
39	Podlaskie	3 946	4 709	1 012	1 534	994	1 525	2 934	3 175	1 361	1 461	401	452
40	Białystok	4 001	4 780	1 069	1 563	1 050	1 554	2 932	3 217	1 322	1 425	418	480
41	Łomża	3 845	4 330	898	1 292	898	1 292	2 947	3 037	1 502	1 615	375	400
42	Suwałki	3 805	4 751	874	1 631	843	1 616	2 930	3 120	1 398	1 476	350	385
43	Pomorskie	4 373	4 904	997	1 263	923	1 204	3 376	3 641	1 294	1 365	386	412
44	Gdańsk	4 339	4 738	983	1 225	894	1 161	3 356	3 512	1 321	1 363	309	322
45	Gdynia	3 984	4 641	795	965	760	931	3 189	3 676	1 172	1 270	396	451
46	Słupsk	4 116	4 177	586	538	495	466	3 530	3 638	1 419	1 539	496	496
47	Sopot	7 925	10 424	3 491	5 461	3 386	5 353	4 434	4 963	1 444	1 569	960	1 020
48	Śląskie	3 777	3 805	939	815	851	779	2 838	2 990	1 238	1 329	329	328
49	Bielsko-Biała	4 298	4 170	1 432	1 030	1 429	1 030	2 867	3 140	1 312	1 536	513	403
50	Bytom	3 417	3 476	681	740	653	709	2 737	2 736	1 349	1 382	111	110
51	Chorzów	3 363	3 480	328	301	324	301	3 034	3 178	1 241	1 313	539	583
52	Częstochowa	3 303	3 656	563	563	563	556	2 740	3 094	1 400	1 552	308	321
53	Dąbrowa Górnicza	3 620	3 887	479	560	470	560	3 140	3 327	1 374	1 437	301	238
54	Gliwice	3 797	3 959	636	742	548	668	3 161	3 217	1 205	1 266	293	336
55	Jastrzębie-Zdrój	2 797	3 614	239	812	239	812	2 558	2 802	1 245	1 341	168	208
56	Jaworzno	3 943	3 714	1 016	786	875	786	2 927	2 927	1 392	1 430	263	256
57	Katowice	4 501	4 607	1 198	1 181	1 018	1 033	3 303	3 426	1 343	1 416	247	275
58	Mysłowice	2 890	3 163	211	156	205	140	2 678	3 007	1 350	1 564	204	172
59	Piekary Śląskie	2 890	3 050	486	246	226	180	2 403	2 803	1 151	1 245	105	133
60	Ruda Śląska	3 640	3 372	704	625	671	603	2 936	2 747	1 461	1 493	196	192
61	Rybnik	3 742	3 825	1 000	945	1 000	945	2 742	2 880	463	497	1 325	1 273
62	Siemianowice Śląskie	3 162	3 198	364	228	333	228	2 798	2 970	1 197	1 310	165	177
63	Sosnowiec	3 103	2 944	624	327	576	314	2 479	2 617	1 181	1 271	231	235

ciąg dalszy tabeli 5.5. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2009	2010							wynagrodzenia i pochodne	dotacje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
64	Świętochłowice	2 529	2 673	189	168	189	168	2 340	2 505	1 086	1 175	221	237
65	Tychy	5 289	4 423	2 489	1 402	2 489	1 384	2 800	3 022	1 234	1 303	226	267
66	Zabrze	5 065	4 495	2 415	1 698	1 874	1 628	2 650	2 797	1 109	1 156	325	352
67	Żory	3 275	4 469	870	1 833	731	1 801	2 406	2 636	1 099	1 356	325	185
68	Świętokrzyskie	4 339	4 808	853	1 089	808	1 017	3 485	3 719	1 546	1 642	316	345
69	Kielce	4 339	4 808	853	1 089	808	1 017	3 485	3 719	1 546	1 642	316	345
70	Warmińsko-mazurskie	3 817	4 341	839	1 160	817	1 147	2 978	3 180	1 357	1 428	481	519
71	Elbląg	3 502	4 217	693	1 178	667	1 149	2 809	3 039	1 242	1 345	507	536
72	Olsztyn	4 042	4 429	943	1 148	924	1 146	3 099	3 281	1 439	1 488	462	506
73	Wielkopolskie	4 614	5 022	1 220	1 371	1 199	1 358	3 394	3 651	1 259	1 353	516	546
74	Kalisz	4 037	4 030	1 115	948	1 025	897	2 922	3 082	1 451	1 546	301	335
75	Konin	3 957	4 669	506	817	464	800	3 451	3 852	1 638	1 860	596	578
76	Leszno	4 136	4 452	870	976	803	922	3 267	3 475	1 644	1 744	365	405
77	Poznań	4 874	5 331	1 383	1 579	1 383	1 579	3 491	3 752	1 124	1 198	564	598
78	Zachodniopomorskie	3 556	3 748	862	892	613	785	2 693	2 856	1 236	1 290	447	477
79	Koszalin	3 595	3 764	769	751	704	710	2 826	3 013	1 213	1 281	577	594
80	Szczecin	3 437	3 672	864	945	547	811	2 574	2 727	1 210	1 263	419	451
81	Świnoujście	4 632	4 459	1 094	729	1 041	725	3 538	3 730	1 557	1 580	388	431

Tabela 5.6. Relacje dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków miast w kraju w 2010 r. (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	118	138	119	83	83	93	130	114	123	111
3	Jelenia Góra	94	81	77	110	109	115	109	89	69	95
4	Legnica	84	74	83	110	109	84	34	88	62	96
5	Wrocław	126	156	130	76	76	92	149	121	140	116
6	Kujawsko-pomorskie	90	88	86	104	102	78	16	92	84	95
7	Bydgoszcz	86	91	92	88	91	63	5	87	61	95
8	Grudziądz	92	64	60	139	113	126	70	93	76	97
9	Toruń	91	92	91	104	105	70	11	94	113	89
10	Włocławek	99	91	77	121	121	96	10	103	107	101
11	Lubelskie	91	72	82	120	119	120	121	92	65	100
12	Biała Podlaska	92	54	61	144	137	155	212	87	65	93
13	Chełm	83	50	60	144	134	112	73	85	46	96
14	Lublin	90	81	93	99	103	108	107	93	66	100
15	Zamość	105	59	63	181	175	161	164	102	80	108
16	Lubuskie	92	79	90	110	112	113	115	100	114	96
17	Gorzów Wielkopolski	84	70	77	106	105	106	92	94	110	90
18	Zielona Góra	100	89	104	115	118	121	139	106	118	103
19	Łódzkie	88	93	98	79	82	81	38	87	65	94
20	Łódź	87	96	100	73	75	75	20	87	62	94
21	Piotrków Trybunalski	97	79	78	124	125	124	142	94	77	99
22	Skiernewice	90	76	98	109	111	111	140	89	98	86
23	Małopolskie	112	110	115	108	111	124	179	105	81	112
24	Kraków	113	119	125	94	97	118	187	104	77	112
25	Nowy Sącz	109	77	81	166	169	139	74	106	59	120
26	Tarnów	107	75	72	153	159	157	199	111	123	108
27	Mazowieckie	103	90	94	130	127	109	74	109	112	108
28	Ostrolęka	98	78	84	146	145	99	30	111	115	110
29	Płock	123	133	139	121	123	87	18	128	128	129
30	Radom	92	71	73	128	119	116	103	98	96	98
31	Siedlce	105	86	91	136	143	131	110	111	132	104
32	Opolskie	108	108	115	111	111	107	143	106	108	105
33	Opole	108	108	115	111	111	107	143	106	108	105
34	Podkarpackie	109	75	79	152	148	170	175	108	102	109
35	Krosno	117	88	81	172	177	145	141	114	128	110
36	Przemyśl	117	64	55	168	153	241	366	110	102	113
37	Rzeszów	99	79	91	141	144	113	160	101	110	99
38	Tarnobrzeg	124	63	63	154	126	306	3	121	49	142

ciąg dalszy tabeli 5.6. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
39	Podlaskie	106	80	77	121	118	184	369	110	160	96
40	Białystok	107	87	83	109	111	181	384	112	163	97
41	Łomża	99	59	65	157	143	165	279	101	134	92
42	Suwałki	108	66	62	140	124	215	388	111	170	94
43	Pomorskie	114	127	119	87	89	101	117	115	131	110
44	Gdańsk	112	129	120	84	86	89	121	111	127	106
45	Gdynia	106	118	124	82	85	100	72	108	100	111
46	Słupsk	98	86	80	118	119	114	69	98	56	110
47	Sopot	218	273	188	88	84	208	476	244	568	150
48	Śląskie	93	97	93	89	88	83	67	89	85	90
49	Bielsko-Biała	98	106	110	100	105	65	8	97	107	95
50	Bytom	85	73	66	95	86	115	127	81	77	82
51	Chorzów	81	69	79	108	105	84	21	81	31	96
52	Częstochowa	87	74	84	110	113	96	65	85	59	93
53	Dąbrowa Górnicza	103	121	90	85	81	61	33	91	58	100
54	Gliwice	99	112	105	88	87	66	13	93	77	97
55	Jastrzębie-Zdrój	94	98	93	95	99	77	77	84	84	84
56	Jaworzno	96	104	87	84	87	82	99	87	82	88
57	Katowice	109	132	136	87	87	57	22	108	123	103
58	Mysłowice	77	77	93	74	74	80	48	74	16	91
59	Piekary Śląskie	74	77	75	72	68	64	2	71	26	85
60	Ruda Śląska	84	88	80	76	79	84	48	79	65	83
61	Rybnik	105	111	88	100	98	92	97	89	98	87
62	Siemianowice Śląskie	78	80	81	65	65	88	34	75	24	90
63	Sosnowiec	72	75	90	72	73	59	28	69	34	79
64	Świętochłowice	63	54	68	73	64	79	2	62	18	76
65	Tychy	109	126	109	89	88	74	43	103	146	91
66	Zabrze	106	95	73	86	84	177	355	105	177	84
67	Żory	99	114	79	92	90	55	2	104	191	79
68	Świętokrzyskie	113	101	96	117	122	153	181	112	113	112
69	Kielce	113	101	96	117	122	153	181	112	113	112
70	Warmińsko-mazurskie	96	80	92	109	112	135	179	101	121	96
71	Elbląg	96	70	75	103	105	183	288	99	123	92
72	Olsztyn	96	88	104	112	116	102	101	104	119	99
73	Wielkopolskie	108	119	128	104	106	75	38	117	143	110
74	Kalisz	97	84	82	126	126	103	82	94	99	93
75	Konin	108	98	93	140	139	99	38	109	85	116
76	Leszno	103	90	98	133	138	109	100	104	102	105
77	Poznań	111	132	146	92	93	62	23	125	164	113
78	Zachodniopomorskie	83	85	94	93	90	62	19	88	93	86
79	Koszalin	84	80	91	104	103	67	29	88	78	91
80	Szczecin	80	84	97	84	86	60	19	86	98	82
81	Świnoujście	115	116	73	148	87	66	0	104	76	112

Tabela 5.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	18 146 131	41,8	945 050	2,2	17 099 678	39,4	17 023 569	39,2	0	0,0	101 403	0,2	76 259	0,2
2	Dolnośląskie	2 209 529	57,7	0	0,0	2 202 357	57,5	2 202 357	57,5	0	0,0	7 172	0,2	4 098	0,1
3	Jelenia Góra	121 731	38,9	0	0,0	114 562	36,6	114 562	36,6	0	0,0	7 168	2,3	4 097	1,3
4	Legnica	163 710	47,2	0	0,0	163 710	47,2	163 710	47,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Wrocław	1 924 089	60,7	0	0,0	1 924 084	60,7	1 924 084	60,7	0	0,0	4	0,0	1	0,0
6	Kujawsko-pomorskie	1 565 757	56,4	0	0,0	1 558 137	56,1	1 558 137	56,1	0	0,0	7 620	0,3	7 320	0,3
7	Bydgoszcz	713 416	58,8	0	0,0	713 416	58,8	713 416	58,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8	Grudziądz	126 621	35,1	0	0,0	126 616	35,1	126 616	35,1	0	0,0	5	0,0	5	0,0
9	Toruń	481 214	64,8	0	0,0	473 599	63,8	473 599	63,8	0	0,0	7 615	1,0	7 315	1,0
10	Włocławek	244 506	53,0	0	0,0	244 506	53,0	244 506	53,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11	Lubelskie	925 293	47,5	0	0,0	924 758	47,4	924 758	47,4	0	0,0	535	0,0	23	0,0
12	Biała Podlaska	96 019	45,6	0	0,0	95 969	45,6	95 969	45,6	0	0,0	50	0,0	3	0,0
13	Chełm	95 000	43,0	0	0,0	95 000	43,0	95 000	43,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
14	Lublin	677 670	54,6	0	0,0	677 670	54,6	677 670	54,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Zamość	56 604	20,5	0	0,0	56 119	20,4	56 119	20,4	0	0,0	485	0,2	20	0,0
16	Lubuskie	393 983	44,5	0	0,0	393 974	44,5	393 974	44,5	0	0,0	8	0,0	8	0,0
17	Gorzów Wielkopolski	169 608	40,6	0	0,0	169 600	40,6	169 600	40,6	0	0,0	8	0,0	8	0,0
18	Zielona Góra	224 375	48,0	0	0,0	224 374	48,0	224 374	48,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
19	Łódzkie	1 484 330	49,2	0	0,0	1 470 534	48,7	1 470 534	48,7	0	0,0	13 796	0,5	13 796	0,5
20	Łódź	1 327 178	52,1	0	0,0	1 313 383	51,6	1 313 383	51,6	0	0,0	13 796	0,5	13 796	0,5
21	Piotrków Trybunalski	119 418	40,1	0	0,0	119 418	40,1	119 418	40,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	Skiermiewice	37 734	21,7	0	0,0	37 734	21,7	37 734	21,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
23	Małopolskie	2 328 064	55,0	0	0,0	2 328 036	55,0	2 328 036	55,0	0	0,0	28	0,0	1	0,0
24	Kraków	2 003 876	59,2	0	0,0	2 003 876	59,2	2 003 876	59,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
25	Nowy Sącz	93 010	25,5	0	0,0	93 010	25,5	93 010	25,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
26	Tarnów	231 179	47,5	0	0,0	231 151	47,5	231 151	47,5	0	0,0	28	0,0	1	0,0
27	Mazowieckie	834 751	42,6	0	0,0	822 939	42,0	807 339	41,2	0	0,0	11 812	0,6	29	0,0
28	Ostrołęka	46 818	22,5	0	0,0	46 809	22,5	46 809	22,5	0	0,0	9	0,0	9	0,0
29	Płock	323 705	52,7	0	0,0	312 147	50,8	312 147	50,8	0	0,0	11 558	1,9	12	0,0
30	Radom	338 254	41,6	0	0,0	338 010	41,6	338 010	41,6	0	0,0	245	0,0	7	0,0
31	Siedlce	125 974	39,0	0	0,0	125 974	39,0	110 374	34,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
32	Opolskie	179 896	33,3	23 800	4,4	156 096	28,9	156 096	28,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
33	Opole	179 896	33,3	23 800	4,4	156 096	28,9	156 096	28,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
34	Podkarpackie	515 118	35,0	0	0,0	512 941	34,9	512 941	34,9	0	0,0	2 177	0,1	2 037	0,1
35	Krosno	84 461	38,2	0	0,0	84 152	38,1	84 152	38,1	0	0,0	309	0,1	309	0,1
36	Przemyśl	89 945	29,1	0	0,0	89 788	29,0	89 788	29,0	0	0,0	157	0,1	61	0,0
37	Rzeszów	268 325	38,4	0	0,0	268 324	38,4	268 324	38,4	0	0,0	1	0,0	0	0,0
38	Tarnobrzeg	72 387	29,8	0	0,0	70 677	29,1	70 677	29,1	0	0,0	1 710	0,7	1 667	0,7
39	Podlaskie	583 739	32,4	310 000	17,2	273 628	15,2	263 628	14,6	0	0,0	111	0,0	111	0,0
40	Białystok	419 348	33,3	310 000	24,7	109 320	8,7	109 320	8,7	0	0,0	29	0,0	29	0,0
41	Łomża	48 179	19,4	0	0,0	48 116	19,3	48 116	19,3	0	0,0	63	0,0	63	0,0
42	Suwałki	116 212	39,1	0	0,0	116 192	39,1	106 192	35,7	0	0,0	19	0,0	19	0,0
43	Pomorskie	1 582 246	41,9	0	0,0	1 573 592	41,6	1 573 592	41,6	0	0,0	8 654	0,2	3 420	0,1
44	Gdańsk	858 809	42,3	0	0,0	853 574	42,1	853 574	42,1	0	0,0	5 234	0,3	0	0,0
45	Gdynia	448 420	43,0	0	0,0	445 000	42,6	445 000	42,6	0	0,0	3 420	0,3	3 420	0,3
46	Słupsk	182 632	48,5	0	0,0	182 632	48,5	182 632	48,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
47	Sopot	92 386	27,9	0	0,0	92 386	27,9	92 386	27,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
48	Śląskie	2 642 291	26,9	448 750	4,6	2 157 124	22,0	2 157 114	22,0	0	0,0	36 418	0,4	32 709	0,3
49	Bielsko-Biała	203 568	29,9	0	0,0	203 568	29,9	203 568	29,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
50	Bytom	111 918	18,2	0	0,0	111 903	18,2	111 903	18,2	0	0,0	14	0,0	14	0,0
51	Chorzów	69 712	19,3	0	0,0	69 712	19,3	69 712	19,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
52	Częstochowa	366 394	44,7	0	0,0	366 364	44,7	366 364	44,7	0	0,0	30	0,0	0	0,0
53	Dąbrowa Górnicza	48 762	9,4	0	0,0	43 361	8,3	43 361	8,3	0	0,0	5 401	1,0	5 401	1,0
54	Gliwice	7 235	0,9	0	0,0	7 235	0,9	7 235	0,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
55	Jastrzębie-Zdrój	2 900	0,8	0	0,0	2 900	0,8	2 900	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
56	Jaworzno	127 757	35,5	0	0,0	127 755	35,5	127 755	35,5	0	0,0	1	0,0	0	0,0
57	Katowice	296 087	22,2	0	0,0	296 087	22,2	296 087	22,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
58	Mysłowice	59 726	26,1	0	0,0	56 638	24,8	56 629	24,8	0	0,0	3 088	1,4	1 999	0,9
59	Piekary Śląskie	60 590	35,5	0	0,0	59 491	34,9	59 491	34,9	0	0,0	1 099	0,6	1 099	0,6

ciąg dalszy tabeli 5.7. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
						kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %			kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
60	Ruda Śląska	227 701	47,5	101 600	21,2	104 446	21,8	104 446	21,8	0	0,0	21 655	4,5	19 068	4,0
61	Rybnik	187 305	31,8	82 000	13,9	105 303	17,9	105 303	17,9	0	0,0	3	0,0	3	0,0
62	Siemianowice Śląskie	82 185	37,9	0	0,0	82 185	37,9	82 185	37,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
63	Sosnowiec	158 467	25,6	154 000	24,9	236	0,0	236	0,0	0	0,0	4 231	0,7	4 231	0,7
64	Świętochłowice	43 072	32,0	36 750	27,3	5 816	4,3	5 816	4,3	0	0,0	506	0,4	506	0,4
65	Tychy	199 643	35,7	0	0,0	199 643	35,7	199 643	35,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
66	Zabrze	251 230	31,9	74 400	9,5	176 826	22,5	176 826	22,5	0	0,0	4	0,0	4	0,0
67	Żory	138 040	56,5	0	0,0	137 655	56,3	137 655	56,3	0	0,0	385	0,2	385	0,2
68	Świętokrzyskie	250 603	27,3	0	0,0	250 603	27,3	250 603	27,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
69	Kielce	250 603	27,3	0	0,0	250 603	27,3	250 603	27,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
70	Warmińsko-mazurskie	414 678	36,0	23 000	2,0	384 103	33,3	333 603	28,9	0	0,0	7 575	0,7	7 262	0,6
71	Elbląg	153 027	31,7	0	0,0	151 418	31,4	123 418	25,6	0	0,0	1 608	0,3	1 295	0,3
72	Olsztyn	261 651	39,0	23 000	3,4	232 684	34,7	210 185	31,3	0	0,0	5 967	0,9	5 967	0,9
73	Wielkopolskie	1 570 330	45,4	139 500	4,0	1 430 809	41,4	1 430 809	41,4	0	0,0	20	0,0	15	0,0
74	Kalisz	180 040	43,8	23 000	5,6	157 040	38,2	157 040	38,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
75	Konin	89 162	26,3	0	0,0	89 162	26,3	89 162	26,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
76	Leszno	126 990	48,2	0	0,0	126 985	48,2	126 985	48,2	0	0,0	5	0,0	0	0,0
77	Poznań	1 174 138	48,1	116 500	4,8	1 057 622	43,3	1 057 622	43,3	0	0,0	16	0,0	15	0,0
78	Zachodniopomorskie	665 523	36,3	0	0,0	660 047	36,0	660 047	36,0	0	0,0	5 476	0,3	5 430	0,3
79	Koszalin	131 848	36,7	0	0,0	131 848	36,7	131 848	36,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
80	Szczecin	474 128	36,9	0	0,0	468 715	36,5	468 715	36,5	0	0,0	5 412	0,4	5 411	0,4
81	Świnoujście	59 548	31,9	0	0,0	59 484	31,9	59 484	31,9	0	0,0	64	0,0	18	0,0

6. Wykonanie budżetów przez powiaty

Obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych wprowadziły istotne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych¹⁰⁹. Podobnie jak w przypadku pozostałych typów jst na gospodarkę finansową powiatów w istotny sposób wpłynęły zmiany w zakresie obowiązku likwidacji do końca 2010 r. gospodarstw pomocniczych, rachunków dochodów własnych i zakładów budżetowych¹¹⁰. Ponadto, od 2010 r. w budżetach powiatów pojawiły się nowe źródła dochodów, tj. z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska (w związku z likwidacją powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz wpływów ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych (w wyniku likwidacji powiatowych funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym).

W 2010 r. weszły w życie przepisy nakładające na powiaty – jako zadanie własne – obowiązek związany z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów pozostawionych w niedozwolonych miejscach oraz ustalaniem wysokości opłat za wymienione czynności. Wysokość opłat w drodze uchwały ustala corocznie organ stanowiący. W przypadku usuniętych z drogi samochodów, po które w wyznaczonym czasie nie zgłosili się właściciele, sądy będą mogły orzekać o ich przepadku na rzecz powiatów¹¹¹.

6.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

W 2010 r. powiaty zrealizowały dochody ogółem w wysokości 22 496 473 tys. zł, tj. na poziomie 98,0% planu, w roku 2009, dochody wyniosły 20 084 495 tys. zł. Oznaczało to wzrost dochodów, w porównaniu do roku 2009, o 12,0% (realnie o 9,4%). Dochody bieżące wykonano w wysokości 19 405 795 tys. zł (100,4% planu), a dochody majątkowe w wysokości 3 090 678 tys. zł (84,8% planu). W porównaniu do roku 2009 dochody bieżące wykonano na poziomie 108,0%, a majątkowe na poziomie 145,7%.

Wykonanie dochodów ogółem powiatów w układzie województw (tabela 6.1.) kształtowało się w przedziale od 94,6% (powiaty województwa lubelskiego) do 100,4% (powiaty województwa łódzkiego). Nadal dochody powiatów uzależnienie były od transferu środków z budżetu państwa. Dochody z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne stanowiły 69,0% dochodów ogółem.

Dynamika i struktura dochodów

Dochody ogółem powiatów w skali kraju w roku 2010, w porównaniu do roku 2009 wzrosły o 12,0%. Dynamika dochodów ogółem w układzie województw kształtowała się w przedziale od 101,7% (w powiatach województwa lubuskiego) do 125,6% (w powiatach

¹⁰⁹ Vide punkt 2.1. niniejszej części *Sprawozdania ...*.

¹¹⁰ Szerzej rozdział 3. niniejszej części *Sprawozdania ...*.

¹¹¹ Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018).

województwa lubelskiego). Dynamikę dochodów uzyskanych przez powiaty w 2010 r. prezentuje **tabela 6.2**.

Na dynamikę dochodów ogółem powiatów w 2010 r. w decydującym stopniu wpłynął wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych oraz dochodów własnych. Dotacje celowe i dochody własne, w porównaniu do roku 2009, wzrosły odpowiednio o 23,9% i 11,0%. Wyższy wzrost kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa wynikał ze zmiany zasad przekazywania środków unijnych.

Dochody budżetowe powiatów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009	2010					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3	Dynamika (w %) 4:2	Udział w dochodach ogółem (w %)	Struktura podstawo- wych grup dochodów (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, z tego:	20 084 495	22 965 985	22 496 473	98,0	112,0	100,0	x
Dochody własne, w tym:	5 781 720	6 461 354	6 418 941	99,3	111,0	28,5	100,0
- podatek dochodowy od osób fizycznych	2 765 373	2 763 194	2 797 197	101,2	101,2	12,4	43,6
- podatek dochodowy od osób prawnych	135 677	111 419	128 232	115,1	94,5	0,6	2,0
- dochody z majątku	255 067	386 377	305 465	79,1	119,8	1,3	4,7
- pozostałe dochody	2 625 603	3 200 364	3 188 047	99,6	121,4	14,2	49,7
Dotacje celowe, w tym:	5 174 024	6 838 670	6 410 132	93,7	123,9	28,5	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	2 270 782	2 419 981	2 408 272	99,5	106,1	10,7	37,6
- inwestycyjne	116 062	83 122	79 225	95,3	68,3	0,4	1,2
- na zadania własne, w tym:	2 290 494	3 830 540	3 452 582	90,1	150,7	15,3	53,9
- inwestycyjne	1 097 202	2 214 700	1 891 133	85,4	172,4	8,4	29,5
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	20 731	43 587	18 658	42,8	90,0	0,1	0,3
- inwestycyjne	5 547	9 421	7 261	77,1	130,9	0,0	0,1
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst, w tym:	505 099	461 635	454 949	98,6	90,1	2,1	7,0
- inwestycyjne	69 963	122 207	116 946	95,7	167,2	0,5	1,8
- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	86 918	82 926	75 671	91,3	87,1	0,3	1,2
- inwestycyjne	51 111	48 095	42 881	89,2	83,9	0,2	0,7
Subwencja ogólna, w tym:	9 128 751	9 665 961	9 667 400	100,0	105,9	43,0	100,0
- część oświatowa	7 053 833	7 360 303	7 359 752	100,0	104,3	32,7	76,2
- część równoważąca	501 327	533 739	533 739	100,0	106,5	2,4	5,5
- część wyrównawcza	1 542 056	1 693 372	1 693 372	100,0	109,8	7,5	17,5
- uzupełnienie subwencji ogólnej	31 535	78 547	80 537	102,5	255,4	0,4	0,8

Dochody własne powiatów, w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosły o 11,0%. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem obniżył się o 0,3 punktu procentowego i wyniósł 28,5%. Dynamika dochodów własnych powiatów w układzie województw była zróżnicowana i kształtowała się w przedziale od 105,1% w powiatach województwa lubuskiego do 121,8% w powiatach województwa lubelskiego. Spośród dochodów własnych powiatów, w porównaniu do 2009 r., obniżyły się dochody z tytułu

udziału powiatów w podatku dochodowym od osób prawnych o 5,5%. Wzrosły natomiast dochody powiatów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych także dochody z majątku oraz pozostałe dochody, odpowiednio o 1,2%, 19,8% i 21,4%.

Dochody z tytułu udziału powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, w porównaniu do 2009 r., nieznacznie obniżyły się (z 50,2% do 45,6% dochodów własnych).

Pozostałe dochody (49,7%) były najważniejszym źródłem dochodów własnych. W 2010 r. środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycji powiatów pozyskane z innych źródeł stanowiły 6,7% pozostałych dochodów, natomiast w 2009 r. – 5,6%.

W roku 2010, w porównaniu do 2009 r., **dotacje celowe** wzrosły o 23,9% i stanowiły od 92,1% kwoty dotacji roku 2009 w powiatach województwa lubuskiego do 169,0% w powiatach województwa lubelskiego.

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w 2010 r. wzrósł o 2,7 punktu procentowego i wyniósł 28,5%. W porównaniu do roku poprzedniego struktura dotacji celowych uległa nieznacznej zmianie. Udział dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w dochodach ogółem obniżył się o 0,6 punktu procentowego, a wzrósł na realizację zadań własnych powiatów o 3,9 punktu procentowego. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania własne (53,9%) oraz na zadania z zakresu administracji rządowej (37,6%). Pozostałe środki na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych stanowiły 8,5% otrzymanych dotacji. W porównaniu do roku poprzedniego wzrósł udział dotacji na realizację zadań inwestycyjnych o 7,4 punktu procentowego i wyniósł 33,3% otrzymanych dotacji.

Subwencja ogólna w powiatach wzrosła, w porównaniu do roku 2009 o 5,9%. Obniżył się udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem powiatów z 45,4% w 2009 r. do 43,0% w 2010 r. Struktura subwencji ogólnej charakteryzowała się wysokim udziałem subwencji oświatowej – 76,2%, jednak w stosunku do 2009 r. jej udział obniżył się o 1,1 punktu procentowego. Subwencja wyrównawcza była drugim co do wielkości źródłem dochodów subwencji ogólnej i stanowiła 17,5%, a jej dynamika wyniosła 109,8%.

W 2010 r. powiaty pozyskiwały środki z dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich przeznaczonych na realizację programów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 nuofp, jak również inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, wykorzystując je m.in. na realizację zadań własnych, w tym w przeważającej części na realizację zadań bieżących. Na realizację projektów i programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych powiaty w 2010 r. pozyskały środki w kwocie 1 957 598 tys. zł (w 2009 r. – 882 067 tys. zł, w 2008 r. – 347 144 tys. zł), które stanowiły 8,7% dochodów budżetowych powiatów. Powiaty w 2010 r. na realizację inwestycji z programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych pozyskały środki w kwocie 1 480 249 tys. zł (w 2009 r. – 507 230 tys. zł, w 2008 r. – 166 929 tys. zł).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W roku 2010 dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, (**tabela 6.4.**), podobnie jak dochody ogółem, wzrosły w stosunku do roku 2009. Najniższy dochód *per capita* wyniósł 457 zł a najwyższy 1 657 zł. W powiatach w skali kraju dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 93 zł i wyniosły 882 zł. Wynikało to

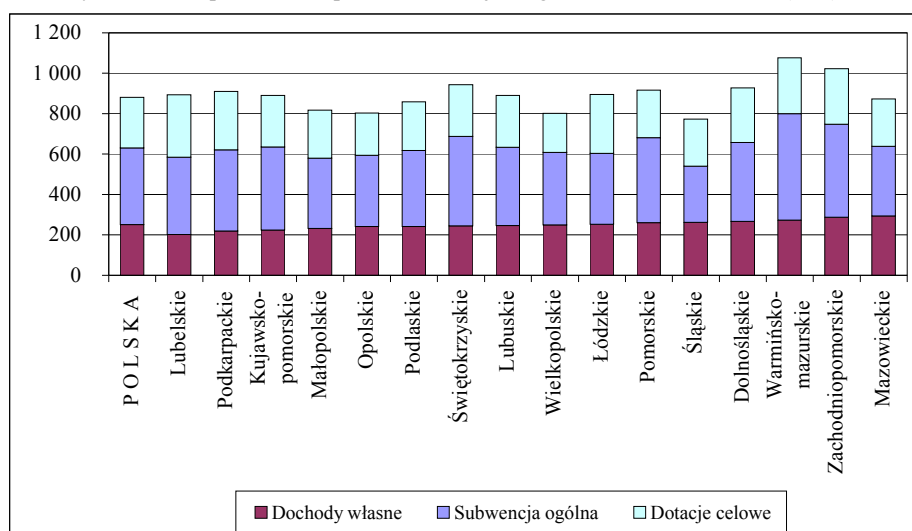
zarówno ze zwiększenia subwencji ogólnej, dotacji celowych oraz dochodów własnych, które w skali kraju *per capita* wzrosły, odpowiednio o 21 zł, 48 zł i o 25 zł.

W 2010 r. dochody z tytułu subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w stosunku do 2009 r., wzrosły o 21 zł i wyniosły 379 zł – ta grupa dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca była najwyższa.

Dotacje celowe w przeliczeniu *per capita*, w stosunku do 2009 r., wzrosły o 48 zł i wyniosły 251 zł. W powiatach, w skali kraju, dotacje celowe na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 31 zł i wyniosły 84 zł.

Dochody własne powiatów *per capita* w skali kraju wzrosły o 25 zł i wyniosły 252 zł. Najniższy wzrost dochodów w tej grupie wykazały dochody z tytułu udziałów powiatów w dochodach budżetu państwa (o 1 zł) i wyniosły 115 zł.

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)



Najwyższe dochody ogółem, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w układzie województw (**tabela 6.4.**), osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 075 zł, a najniższe – 773 zł powiaty województwa śląskiego. Najwyższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały powiaty województwa mazowieckiego – 293 zł, a najniższe – 202 zł powiaty województwa lubelskiego.

Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego (528 zł), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa lubelskiego (309 zł). Najniższe dochody na jednego mieszkańca z tytułu subwencji ogólnej uzyskały powiaty województwa śląskiego (277 zł), natomiast z tytułu dotacji celowych powiaty województwa wielkopolskiego (194 zł).

Kwoty dotacji na realizację zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najwyższe w powiatach województwa łódzkiego i wyniosły 138 zł, najniższe – 42 zł uzyskały powiaty województwa opolskiego. W powiatach województwa lubuskiego, opolskiego i podlaskiego (**tabela 6.4.**) obniżyły się kwoty dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

6.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

W 2010 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w kwocie 23 826 369 tys. zł, co stanowiło 94,0% planowanych na ten rok wydatków (w 2009 r. – 94,6%). W skali kraju wykonanie planu wydatków w powiatach poszczególnych województw, wahało się od 90,5% (w powiatach województwa lubelskiego) do 95,9% planu (w powiatach województwa łódzkiego). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 6.1**. Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w 2010 r. na poziomie 86,3%, tj. o 1,5 punktu procentowego poniżej poziomu 2009 r. Realizacja wydatków bieżących wyniosła 96,4% planu, przy czym wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia osiągnął najwyższy poziom wśród wskaźników wykonania wydatków (99,0%).

Najniższe wskaźniki realizacji wydatków, podobnie jak w roku poprzednim, dotyczyły wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji – 44,8%. Wydatki na obsługę długu zostały zrealizowane w 84,4% (wzrost o 4,8 punktu procentowego w stosunku do 2009 r.). Wykonanie pozostałych wydatków ukształtowało się na poziomie 93,3%.

Dynamika i struktura wydatków

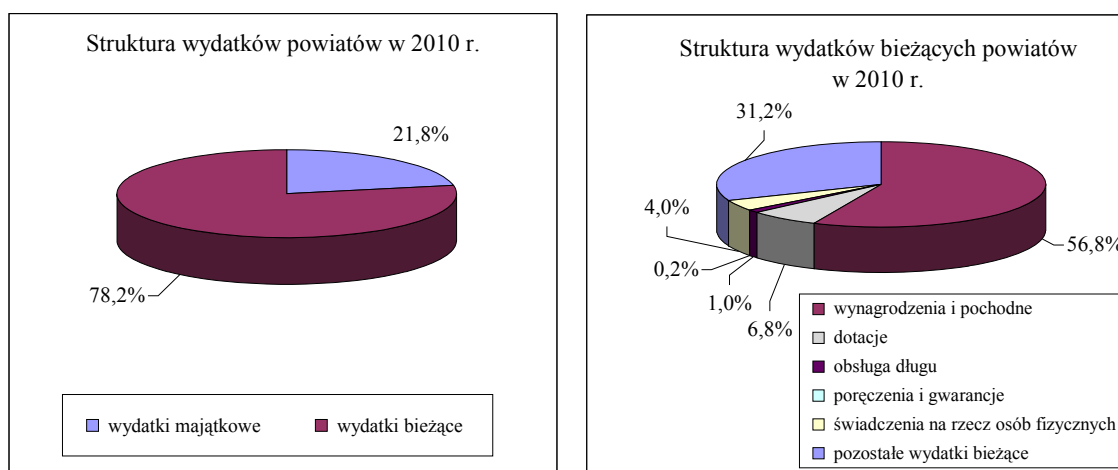
Wydatki ogółem w 2010 r. stanowiły 112,6% wydatków budżetowych zrealizowanych w 2009 r. (realny wzrost wydatków o 10,0%). Dynamika wydatków powiatów poszczególnych województw wahała się od 104,7% (w powiatach województwa opolskiego) do 128,9% (w powiatach województwa lubelskiego). Dynamika wydatków majątkowych w układzie województw kształtowała się od 84,4% w województwie lubuskim do 224,3% w województwie lubelskim, a dynamika wydatków bieżących od 104,3% w województwie łódzkim do 114,0% w województwie lubelskim (**tabela 6.2**).

Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009	2010					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3	Dynamika (w %) 4:2	Udział w wydatkach ogółem (w %)	Struktura podstawo- wych grup wydatków (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Wydatki ogółem, z tego:	21 155 788	25 352 286	23 826 369	94,0	112,6	100,0	x
- majątkowe, w tym:	4 075 663	6 024 666	5 200 803	86,3	127,6	21,8	100,0
- inwestycyjne	4 054 447	6 004 990	5 181 208	86,3	127,8	21,7	99,6
- wydatki bieżące, w tym:	17 080 125	19 327 620	18 625 566	96,4	109,0	78,2	100,0
- wynagrodzenia	8 600 586	9 263 448	9 169 818	99,0	106,6	38,5	49,2
- pochodne od wynagrodzeń	1 313 110	1 428 888	1 400 674	98,0	106,7	5,9	7,5
- dotacje	1 168 180	1 318 156	1 272 063	96,5	108,9	5,3	6,8
- obsługa długu	150 580	229 948	194 159	84,4	128,9	0,8	1,1
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	36 358	94 014	42 083	44,8	115,7	0,2	0,2
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	801 346	768 045	736 926	95,9	92,0	3,1	4,0
- pozostałe wydatki	5 009 965	6 225 121	5 809 843	93,3	116,0	24,4	31,2

W skali kraju najwyższą dynamiką charakteryzowały się wydatki na obsługę długu oraz wydatki majątkowe, odpowiednio 128,9% i 127,6%. Spadek odnotowano w wydatkach z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych, które wykonano na poziomie 92,0% tych wydatków z roku 2009.

Struktura wydatków ogółem w ciągu ostatnich kilku lat nie uległa większym zmianom. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział w strukturze wydatków ogółem stanowiły wydatki bieżące, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się, w stosunku do 2009 r., o 2,5 punktu procentowego (tabela 6.3.).



Najwyższy udział w wydatkach bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 56,7% oraz pozostałe wydatki bieżące – 31,2% (m.in. zakup materiałów, wyposażenia i usług, koszty podróży służbowych). Najniższy udział stanowiły wydatki na obsługę długu oraz wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji, których kwota, w stosunku do roku poprzedniego, wzrosła a ich łączny udział w wydatkach bieżących stanowił 1,3%.

Udział wydatków majątkowych i bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009			2010		
	Udział (w %)	udział wyższy od średniej		Udział (w %)	udział wyższy od średniej	
		liczba powiatów	odsetek powiatów		liczba powiatów	odsetek powiatów
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	x	x	100,0	x	x
- majątkowe, w tym:	19,3	135	43,0	21,8	136	43,3
- inwestycyjne	19,2	135	43,0	21,7	140	44,6
- bieżące, w tym:	80,7	179	57,0	78,2	178	56,7
- wynagrodzenia i pochodne	46,9	190	60,5	44,4	179	57,0

Najwyższy udział w wydatkach ogółem powiatów, w ujęciu działów klasyfikacji budżetowej, stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 34,5%. Udział ten obniżył się, w stosunku do 2009 r., o 1,9 punktu procentowego. Wydatki na transport i łączność (dział 600) w 2010 r. stanowiły 21,7% wydatków ogółem i w stosunku do roku 2009 wzrosły o 2,8 punktu procentowego. Wydatki przeznaczone na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie

polityki społecznej (dział 852 i 853) stanowiły w 2010 r. kolejną znaczącą pozycję wydatków powiatów (17,0% wydatków ogółem), które w stosunku do 2009 r. obniżyły się o 0,8 punktu procentowego.

Strukturę wydatków budżetowych powiatów, według działów klasyfikacji budżetowej, przedstawia poniższe zestawienie. Wyszczególniono w nim działy klasyfikacji budżetowej o najwyższym udziale w wydatkach ogółem, natomiast wydatki pozostałych działów pokazano łącznie w pozycji pozostałe działy.

Wydatki budżetowe powiatów w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2010 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki ogółem		w tym wydatki inwestycyjne	
	Kwota (w tys. zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)	kwota (w tys. zł)	udział w wydatkach inwestycyjnych ogółem (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	23 826 369	100,0	5 181 208	100,0
801 - Oświata i wychowanie	6 780 294	28,5	474 606	9,2
600 - Transport i łączność	5 162 048	21,7	3 486 101	67,3
852 - Pomoc społeczna	3 052 557	12,8	131 772	2,5
750 - Administracja publiczna	2 406 686	10,1	137 702	2,7
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 419 565	6,0	68 275	1,3
851 - Ochrona zdrowia	1 394 719	5,9	339 241	6,5
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 221 182	5,1	138 845	2,7
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 009 146	4,2	27 595	0,5
Pozostałe działy	1 380 172	5,7	377 071	7,3

Powiaty, dokonując wydatków inwestycyjnych, w ostatnich latach przeznaczały środki przede wszystkim na infrastrukturę transportową. Wskazuje na to wysoki udział wydatków inwestycyjnych działu 600 – Transport i łączność (67,3%) w wydatkach inwestycyjnych ogółem, który w stosunku do 2009 r. wzrósł o 2,0 punkty procentowe.

W 2010 r., podobnie jak w latach poprzednich, w wydatkach inwestycyjnych dominowały wydatki poniesione w działach 600 – Transport i łączność, 801 – Oświata i wychowanie i 851 – Ochrona zdrowia, których udział ogółem stanowił 83,0% (w 2009 r. – 83,5%, w 2008 r. – 73,5%) wydatków inwestycyjnych ogółem.

W 2010 r., powiaty realizując zadania własne korzystały ze środków pochodzących ze źródeł unijnych i innych zagranicznych. W 2010 r. 28,8% wydatków inwestycyjnych zostało sfinansowanych ze środków zagranicznych (w 2009 r. – 15,9%, w 2008 r. – 4,7%). Należy przypuszczać, że w latach następnych powiaty w dalszym ciągu będą korzystały z tych środków realizując inwestycje.

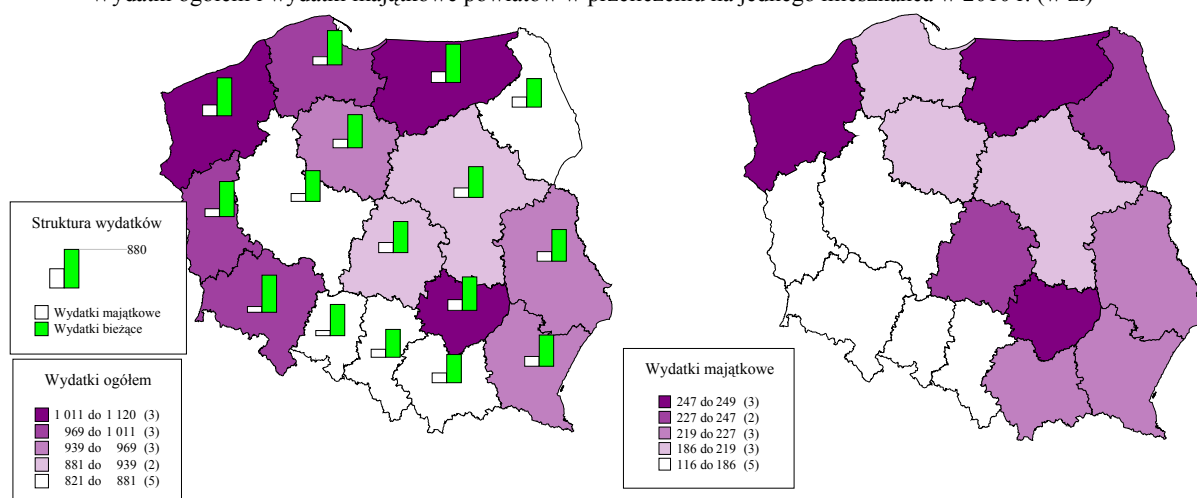
Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Istotnym wskaźnikiem przedstawiającym sytuację powiatów są wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca (**tabela 6.5.**). W 2010 r., w skali kraju, w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano wzrost wydatków ogółem *per capita* o 103 zł, tj. do kwoty 934 zł. Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w skali kraju były wyższe od dochodów ogółem *per capita* (o 52 zł). W powiatach poszczególnych województw wydatki

ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 822 zł w powiatach województwa śląskiego do 1 119 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Średnio, wydatki bieżące powiatów poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 636 zł (powiaty województwa śląskiego) do 871 zł (powiaty województwa warmińsko-mazurskiego), a wydatki inwestycyjne od 116 zł (powiaty województwa opolskiego) do 248 zł (powiaty województwa świętokrzyskiego).

W 2010 r. wystąpił wzrost wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 44 zł. Wzrosły również wydatki bieżące *per capita* o 59 zł. Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 730 zł, a wydatki majątkowe 204 zł. Odnotowano także wzrost wydatków *per capita* na wynagrodzenia i pochodne o 25 zł, tj. do kwoty 414 zł oraz dotacji o 4 zł – do kwoty – 50 zł.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)



6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

W 2010 r. większość powiatów osiągnęła na koniec roku budżetowego ujemny wynik finansowy (**tabela 6.1.**). W porównaniu do roku 2009 obniżyła się liczba powiatów (o 3), które osiągnęły nadwyżkę budżetową. *Per saldo* powiaty zamknęły budżety 2010 r. ujemnym wynikiem finansowym na kwotę 1 329 896 tys. zł.

Wyniki budżetów powiatów w latach 2009 i 2010

Wynik budżetu	2009				2010			
	Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (w %)	Powiaty		Kwota (w tys. zł)	Stosunek do zrealizowanych dochodów (w %)	Powiaty	
			liczba	udział (w %)			liczba	udział (w %)
Nadwyżka	84 626	2,7	54	17,2	112 711	3,2	51	16,2
Deficyt	1 155 920	6,8	260	82,8	1 442 607	7,6	263	83,8

Wynik ten był efektem zamknięcia roku deficytem budżetowym w 263 powiatach, w łącznej kwocie 1 442 607 tys. zł oraz nadwyżką budżetową w 51 powiatach, w łącznej

kwocie 112 711 tys. zł. Udział budżetów z nadwyżką w ogólnej liczbie budżetów powiatów obniżył się do 16,2% (w 2009 r. – 17,2%, w 2008 r. – 53,8%).

Przychody

W 2010 r. **przychody** powiatów, w stosunku do 2009 r., wzrosły o 23,3%, tj. o 625 775 tys. zł, osiągając poziom 3 313 402 tys. zł. Wyższe wykonanie przychodów ogółem spowodowane było przede wszystkim stosunkowo wysoką kwotą zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wolnymi środkami pochodzącymi z rozliczenia wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także środków pochodzących z emisji obligacji.

Przychody powiatów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
Przychody ogółem, z tego:	2 687 627	100,0	3 313 402	100,0
- kredyty i pożyczki	1 411 781	52,5	1 957 832	59,1
- spłaty pożyczek udzielonych	14 047	0,5	18 598	0,6
- nadwyżka z lat ubiegłych	236 765	8,8	141 252	4,2
- papiery wartościowe	4 322	0,2	11 000	0,3
- obligacje jednostek samorządowych	229 379	8,5	369 807	11,2
- prywatyzacja majątku	-	x	31	0,0
- inne źródła	791 334	29,5	814 882	24,6

Udział przychodów z tzw. wolnych środków obniżył się o 4,9 punktu procentowego, a wzrósł z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek o 6,6 punktu procentowego. Kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek, w porównaniu do 2009 r., wzrosła o 546 051 tys. zł i stanowiła 59,1% ogółu przychodów. W roku 2010 obniżyły się przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych o 95 513 tys. zł i stanowiły 4,2% przychodów. Przychody z emisji obligacji samorządowych wzrosły o 140 428 tys. zł, osiągając 11,2% przychodów.

Rozchody

Do 2007 r. rozchody powiatów z roku na rok systematycznie rosły. W latach 2008 i 2009 r. odnotowano spadek kwot **rozchodów**, natomiast w roku 2010, w porównaniu do roku 2009, rozchody ponownie wzrosły o 213 823 tys. zł, tj. o 28,8%.

Rozchody powiatów w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)
Rozchody ogółem, z tego:	741 337	100,0	955 160	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	579 168	78,1	771 871	80,8
- pożyczki udzielone	20 556	2,8	27 161	2,8
- wykup papierów wartościowych	4 500	0,6	11 500	1,2
- wykup obligacji samorządowych	59 070	8,0	85 720	9,0
- inne cele	78 043	10,5	58 908	6,2

Kwota spłat kredytów i pożyczek zwiększyła się o 192 703 tys. zł osiągając 80,8% rozchodów ogółem. Wzrosły również kwoty z tytułu udzielonych pożyczek o 6 605 tys. zł, wykupu papierów wartościowych o 7 000 tys. zł oraz wykupu obligacji samorządowych o 26 650 tys. zł. Obniżyła się kwota rozchodów na inne cele o 19 135 tys. zł.

Zobowiązania i należności

Zadłużenie powiatów w 2010 r. wyniosło 5 435 587 tys. zł (**tabela 6.9.**) i wzrosło w stosunku do 2009 r. o 39,1%. Wynikało to ze wzrostu zadłużenia w stopniu wyższym niż wzrost dochodów powiatów. W 2010 r. wzrósł wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów i wyniósł 24,2% (w 2009 r. – 19,5%, w 2008 r. – 15,9%). W układzie województw wartości skrajne powyższej relacji uzyskały powiaty województw podlaskiego (12,8%) i lubuskiego (42,9%).

W roku 2010 liczba powiatów, w których kwota długu przekroczyła 40% dochodów, w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosła do 44 powiatów (w 2009 r. – 23 powiaty, w 2008 r. – 15 powiatów), z czego w 11 powiatach przekroczyła 50%. Żaden powiat nie przekroczył 60% granicy zadłużenia określonej w art. 170 ust. 1 suofp.

Najwyższy wzrost zobowiązań odnotowano z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (o 1 822 904 tys. zł) o 54,0%. W większości były to zobowiązania długoterminowe (5 175 014 tys. zł, tj. 95,2% zobowiązań). Zobowiązania z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek stanowiły 23,0% dochodów. Kwota zobowiązań wymagalnych, w tym z tytułu dostaw towarów i usług wzrosła, jednak ich relacja do dochodów nadal wykazywała śladowy charakter. Zobowiązania z tytułu wykupu papierów wartościowych obniżyły się (o 57,9%), a ich relacja do dochodów, w stosunku do roku 2009, zmniejszyła się o 1,6 punktu procentowego.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
Zobowiązania ogółem, z tego:	3 907 312	19,5	5 435 587	24,2
- papiery wartościowe	517 871	2,6	217 854	1,0
- kredyty i pożyczki ¹⁾	3 373 592	16,8	5 196 496	23,1
- przyjęte depozyty	0	0,0	6	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	15 849	0,1	21 230	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	2 160	0,0	903	0,0

¹⁾ Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie sprawozdawczości obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

W 2010 r. powiaty udzieliły poręczeń i gwarancji w wysokości 76 351 tys. zł, tj. o 25,2% poniżej poziomu 2009 r. Z ogólnej kwoty udzielonych poręczeń 61,3% dotyczyło poręczeń i gwarancji udzielonych SP ZOZ.

W 2010 r. z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji dokonano spłat za dłużników w łącznej kwocie 20 865 tys. zł, co stanowiło 24,7% udzielonych w roku budżetowym poręczeń i gwarancji (w 2009 r. – 25 358 tys. zł, tj. 29,5%, w 2008 r. – 33 460 tys. zł, tj. 41,5%).

W roku 2010 kwota należności oraz wybranych aktywów finansowych powiatów wzrosła o 3,3% w stosunku do roku poprzedniego i wynosiła 2 437 926 tys. zł. Były to głównie gotówka i depozyty (2 064 934 tys. zł), pozostałe należności oraz należności wymagalne. Należności wymagalne, w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosły w 2010 r., o 23 620 tys. zł.

6.4. Podsumowanie

1. Powiaty w 2010 r. zrealizowały dochody w wysokości 22 496 473 tys. zł (98,0% planu). W porównaniu do roku poprzedniego dochody wzrosły o 12,0%. Najwyższy wzrost osiągnęły powiaty województwa lubelskiego – o 25,6%, najniższy powiaty województwa lubuskiego – o 1,7%.
2. W porównaniu do 2009 r. dochody powiatów z tytułu dotacji celowych wzrosły o 23,9%, dochody własne o 11,0% i dochody z tytułu subwencji o 5,9%. Nadal dochody powiatów uzależnione były od transferu środków z budżetu państwa. Dochody z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne stanowiły 69,0% dochodów ogółem. Dochody bieżące wykonano w wysokości 19 405 795 tys. zł, tj. 100,4% planu, a dochody majątkowe w wysokości 3 090 678 tys. zł, tj. 84,8% planu.
3. Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 882 zł (w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 93 zł) i kształtowały się w przedziale od 457 zł do 1 657 zł. Najniższe dochody per capita odnotowano w powiatach województwa śląskiego – 773 zł, a najwyższe w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego – 1 075 zł.
4. Powiaty w 2010 r. zrealizowały wydatki w kwocie 23 826 369 tys. zł, tj. 94,0% planu. W porównaniu do roku ubiegłego wydatki wzrosły o 12,6% (realnie 10,0%). Najwyższy wzrost wydatków osiągnęły powiaty województwa lubelskiego (o 28,9%), a najniższy opolskiego (o 4,7%). Wydatki inwestycyjne wyniosły 5 181 208 tys. zł i wzrosły o 27,8% w stosunku do roku ubiegłego. Najwyższy wzrost wydatków inwestycyjnych osiągnęły powiaty województwa lubelskiego (o 124,3%), natomiast powiaty województw lubuskiego, opolskiego, podlaskiego i dolnośląskiego odnotowały ich spadek (odpowiednio o 16,1%, 14,0%, 3,0%, 1,1%).
5. W 2010 r. powiaty sfinansowały 28,8% wydatków inwestycyjnych ze środków zagranicznych (w 2009 r. – 15,9%). Ich udział w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 49,0% w powiatach województwa lubelskiego do 14,2% w powiatach województwa podlaskiego.
6. Najwyższe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu: oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (34,5%), transportu i łączności (21,7%), pomocy społecznej (12,8%), administracji publicznej (10,1%). Wśród zadań inwestycyjnych najwięcej środków wydawkowano na: transport i łączność (67,3%), oświatę i wychowanie (9,2%) i ochronę zdrowia (6,5%).
7. Wydatki w powiatach w skali kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 103 zł do kwoty 934 zł i mieściły się w przedziale od 822 zł w powiatach województwa śląskiego do

- 1 119 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Wydatki bieżące wzrosły o 59 zł do kwoty 730 zł, a wydatki majątkowe o 44 zł do kwoty 204 zł.*
- 8. W 2010 r. powiaty planowały deficyt budżetowy w wysokości 2 386 301 tys. zł (10,4% planowanych dochodów). Ostatecznie budżety zamknęły się deficytem w kwocie 1 329 896 tys. zł, który w relacji do dochodów stanowił 5,9%. Większość powiatów (83,8%) osiągnęło ujemny wynik budżetu.*
 - 9. W 2010 r. łączna kwota przychodów wyniosła 3 313 402 tys. zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosła o 625 775 tys. zł (o 23,3%). Nadal głównym źródłem przychodów były kredyty i pożyczki – 59,1%. Rozchody wzrosły o 213 823 tys. zł, tj. o 28,8% na skutek wzrostu spłat kredytów i pożyczek o 192 703 tys. zł, tj. 80,8% rozchodów ogółem.*
 - 10. Na koniec 2010 r. zadłużenie powiatów wyniosło 5 435 587 tys. zł i w porównaniu do 2009 r., wzrosło o 39,1% (w tym zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek – 5 196 496 tys. zł wzrost o 54,0%). Wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów wzrósł do poziomu 24,2% (w 2009 r. – 19,5%). W 2010 r. w 44 powiatach relacja długu publicznego do dochodów budżetowych przekroczyła 40% (w 2009 r. w – 23 powiatach). Żaden powiat nie przekroczył ustawowego 60% limitu zadłużenia w relacji do dochodów. W porównaniu do roku poprzedniego, koszty obsługi długu powiatów wzrosły o 28,9% – do kwoty 194 159 tys. zł, a ich relacja do dochodów wyniosła 0,9%.*
 - 11. Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną na koniec 2010 r. wynosiły 1 615 551 tys. zł. Skumulowanie zobowiązań tych jednostek (głównie SP ZOZ) ze zobowiązaniami własnymi powiatów, spowodowałoby podwyższenie do 31,3% wskaźnika zadłużenia powiatów w relacji do ich dochodów. Relacja skumulowanego zadłużenia do dochodów powiatów w 16 powiatach przekroczyłaby próg 60% (osiągając w I powiecie 144,8%).*

Rysunek 6.1. Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)

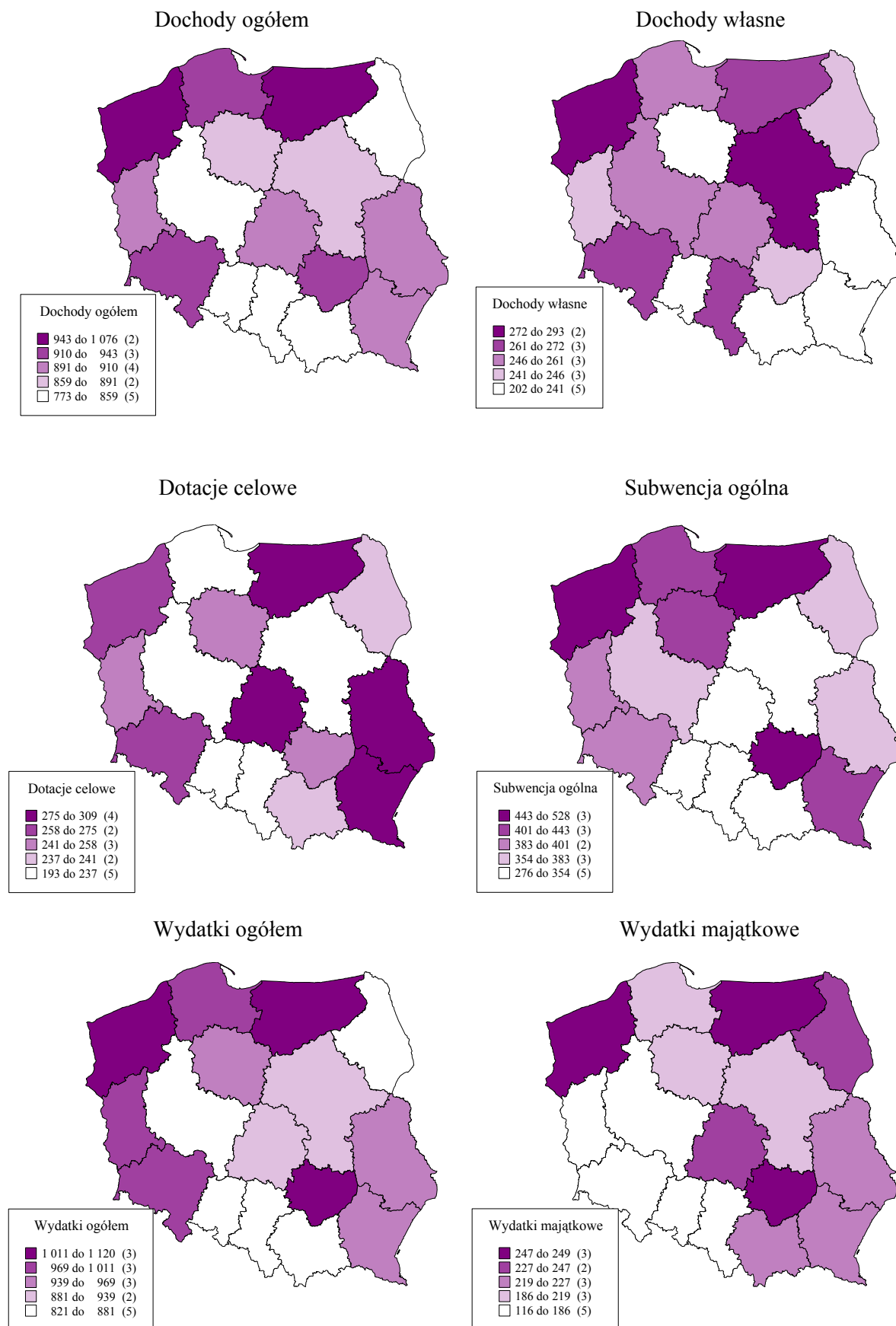


Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2010 r. (w tys. zł)

Lp	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4,3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7,6 w %	Wynik budżetu		Nadwyżka		Defcyt		stosunek nadwyżki do dochodów powiatów nadwyżkowych w %	stosunek defcytu do dochodów powiatów defcytowych w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7	kwota	liczba powiatów	kwota	liczba powiatów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	22 965 985	22 496 473	98,0	25 352 286	23 826 369	94,0	-2 386 301	-1 329 896	112 711	51	1 442 607	263	3,2	7,6
2	Dolnośląskie	2 009 035	1 905 105	94,8	2 181 650	2 008 061	92,0	-172 615	-102 956	17 087	7	120 044	19	3,4	8,6
3	Kujawsko-pomorskie	1 165 524	1 149 255	98,6	1 276 085	1 222 373	95,8	-110 561	-73 118	1 548	4	74 666	15	1,0	7,5
4	Lubelskie	1 523 655	1 441 825	94,6	1 681 909	1 522 555	90,5	-158 254	-80 730	4 882	4	85 612	16	2,0	7,2
5	Lubuskie	714 751	684 123	95,7	807 590	750 589	92,9	-92 839	-66 467	1 637	1	68 103	11	3,2	10,8
6	Łódzkie	1 489 861	1 496 443	100,4	1 631 420	1 564 532	95,9	-141 560	-68 090	1 489	2	69 579	19	1,0	5,2
7	Małopolskie	1 927 261	1 918 942	99,6	2 132 049	2 035 080	95,5	-204 788	-116 138	5 111	3	121 249	16	1,5	7,7
8	Mazowieckie	2 664 206	2 648 304	99,4	2 941 826	2 783 080	94,6	-277 619	-134 776	20 522	6	155 299	31	4,4	7,1
9	Opolskie	729 321	726 258	99,6	786 097	747 976	95,2	-56 776	-21 718	9 079	2	30 797	9	9,2	4,9
10	Podkarpackie	1 641 612	1 602 410	97,6	1 777 619	1 654 700	93,1	-136 007	-52 291	21 150	6	73 441	15	4,4	6,6
11	Podlaskie	667 231	653 763	98,0	717 620	670 512	93,4	-50 389	-16 749	1 489	3	18 238	11	1,0	3,6
12	Pomorskie	1 324 203	1 277 761	96,5	1 455 048	1 353 274	93,0	-130 845	-75 513	9 794	3	85 307	13	3,7	8,4
13	Śląskie	1 550 506	1 524 509	98,3	1 731 309	1 619 996	93,6	-180 804	-95 487	6 232	2	101 719	15	4,8	7,3
14	Świętokrzyskie	1 034 196	1 003 076	97,0	1 148 916	1 076 039	93,7	-114 720	-72 963	2 850	1	75 813	12	3,6	8,2
15	Warmińsko-mazurskie	1 223 090	1 209 501	98,9	1 320 227	1 258 629	95,3	-97 137	-49 128	7 221	4	56 349	15	2,7	6,0
16	Wielkopolskie	2 105 591	2 091 351	99,3	2 409 145	2 293 368	95,2	-303 554	-202 017	0	0	202 017	31	-	9,7
17	Zachodniopomorskie	1 195 942	1 163 847	97,3	1 353 776	1 265 603	93,5	-157 834	-101 756	2 619	3	104 375	15	1,7	10,3

Tabela 6.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów w 2010 r. (2009 r. = 100%)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne	
		nominalnie	realnie ¹⁾					nominalnie	realnie ¹⁾				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
1	P O L S K A	112,0	109,4	111,0	100,8	105,9	123,9	112,6	110,0	109,0	127,6	127,8	
2	Dolnośląskie	112,6	110,0	110,4	100,6	106,2	126,0	108,6	106,0	110,6	97,6	98,9	
3	Kujawsko-pomorskie	113,3	110,7	116,9	100,7	107,2	121,1	112,9	110,3	112,8	113,3	112,7	
4	Lubelskie	125,6	123,0	121,8	102,2	105,5	169,0	128,9	126,3	114,0	224,3	224,3	
5	Lubuskie	101,7	99,1	105,1	99,0	106,8	92,1	104,8	102,2	110,8	84,4	83,9	
6	Łódzkie	111,5	108,9	110,7	102,3	104,6	122,1	112,4	109,8	104,3	147,3	147,2	
7	Małopolskie	115,8	113,2	112,5	102,4	107,2	135,6	116,2	113,6	112,0	130,2	130,6	
8	Mazowieckie	113,6	111,0	105,3	101,9	104,3	147,4	111,7	109,1	108,4	124,1	123,8	
9	Opolskie	108,7	106,1	120,6	98,7	103,7	105,3	104,7	102,1	108,7	85,6	86,0	
10	Podkarpackie	108,6	106,0	107,0	99,4	109,7	108,5	107,1	104,5	107,0	107,4	107,4	
11	Podlaskie	104,4	101,8	109,5	97,9	104,0	100,3	105,7	103,1	108,7	98,0	97,0	
12	Pomorskie	109,9	107,3	108,0	101,2	105,3	121,9	110,7	108,1	109,2	116,9	116,6	
13	Śląskie	115,7	113,1	113,3	101,6	105,9	133,4	113,3	110,7	107,8	137,8	137,2	
14	Świętokrzyskie	106,9	104,3	106,4	97,5	108,9	104,0	111,3	108,7	109,3	118,0	118,0	
15	Warmińsko-mazurskie	110,6	108,0	120,3	99,2	106,9	109,3	110,5	107,9	107,4	123,0	122,3	
16	Wielkopolskie	110,6	108,0	108,2	100,1	103,4	131,5	118,0	115,4	108,7	177,2	182,4	
17	Zachodniopomorskie	110,3	107,7	117,1	100,6	106,0	111,2	115,3	112,7	105,9	167,1	166,7	

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%

Tabela 6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2009 i 2010 (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i podobne	
		2009 3	2010 4	2009 5	2010 6	2009 7	2010 8	2009 9	2010 10	2009 11	2010 12	2009 13	2010 14	2009 15	2010 16
1	P O L S K A	28,8	28,5	25,8	28,5	45,5	43,0	19,3	21,8	19,2	21,7	80,7	78,2	46,9	44,4
2	Dolnośląskie	29,3	28,7	26,0	29,1	44,7	42,1	15,0	13,5	14,7	13,4	85,0	86,5	48,0	46,4
3	Kujawsko-pomorskie	24,4	25,2	26,9	28,8	48,7	46,1	20,6	20,7	20,4	20,4	79,4	79,3	46,8	45,1
4	Lubelskie	23,3	22,6	25,7	34,5	51,0	42,8	13,5	23,5	13,5	23,5	86,5	76,5	45,0	38,6
5	Lubuskie	26,7	27,6	31,9	28,9	41,4	43,5	22,8	18,3	22,7	18,2	77,2	81,7	46,0	46,8
6	Łódzkie	28,3	28,1	29,7	32,6	41,9	39,3	18,7	24,5	18,6	24,4	81,3	75,5	48,0	45,4
7	Małopolskie	29,1	28,3	24,8	29,0	46,1	42,7	23,1	25,9	23,1	25,9	76,9	74,1	44,9	41,0
8	Mazowieckie	36,2	33,6	20,8	26,9	43,0	39,5	21,5	23,9	21,5	23,8	78,5	76,1	45,7	43,9
9	Opolskie	27,0	30,0	26,9	26,0	46,1	44,0	17,3	14,1	17,1	14,0	82,7	85,9	49,9	50,3
10	Podkarpackie	24,4	24,1	31,9	31,8	43,7	44,1	24,1	24,1	24,1	24,1	75,9	75,9	42,8	42,6
11	Podlaskie	26,7	28,0	29,2	28,0	44,1	43,9	28,2	26,2	28,2	25,9	71,8	73,8	43,6	43,7
12	Pomorskie	29,0	28,5	23,2	25,7	47,9	45,8	18,7	19,7	18,6	19,6	81,3	80,3	48,0	46,1
13	Śląskie	34,7	34,0	26,2	30,3	39,1	35,8	18,6	22,6	18,5	22,4	81,4	77,4	46,7	43,5
14	Świętokrzyskie	26,0	25,9	27,8	27,1	46,1	47,0	23,1	24,5	23,1	24,5	76,9	75,5	46,0	44,8
15	Warmińsko-mazurskie	23,3	25,3	25,9	25,6	50,8	49,1	20,0	22,2	19,9	22,1	80,0	77,8	46,1	44,4
16	Wielkopolskie	31,9	31,2	20,4	24,2	47,8	44,6	13,6	20,4	13,2	20,4	86,4	79,6	52,0	46,8
17	Zachodniopomorskie	26,5	28,1	26,6	26,8	46,9	45,1	15,4	22,3	15,3	22,2	84,6	77,7	48,5	44,5

Tabela 6.4. Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem			Dochody własne			Subwencja ogólna			Dotacje celowe		
		2009 3	2010 4	2009 5	2010 6	2009 7	2010 8	2009 9	2010 10	2009 11	2010 12	2009 13	2010 14
1	P O L S K A	789	882	227	252	114	115	358	379	203	251	53	84
2	Dolnośląskie	823	927	241	266	136	137	368	390	214	270	35	49
3	Kujawsko-pomorskie	787	890	192	224	95	95	383	410	212	256	51	60
4	Lubelskie	710	893	166	202	73	75	362	383	182	309	37	133
5	Lubuskie	877	891	234	246	103	102	363	388	280	258	109	69
6	Łódzkie	802	895	227	252	112	114	336	352	238	291	79	138
7	Małopolskie	709	817	207	231	105	107	327	349	176	237	63	94
8	Mazowieckie	772	873	280	293	163	165	332	344	160	235	28	88
9	Opolskie	737	803	199	241	107	106	340	354	198	209	48	42
10	Podkarpackie	836	910	204	219	79	79	365	401	266	289	88	107
11	Podlaskie	820	859	219	241	80	79	362	377	239	241	85	66
12	Pomorskie	840	915	243	261	113	113	402	420	194	235	52	75
13	Śląskie	671	773	233	263	145	147	262	277	176	234	42	84
14	Świętokrzyskie	880	943	229	244	90	88	406	443	245	255	88	92
15	Warmińsko-mazurskie	972	1 075	226	272	90	89	494	528	252	275	69	85
16	Wielkopolskie	728	801	232	250	123	122	348	357	148	194	20	58
17	Zachodniopomorskie	926	1 022	246	287	106	107	434	461	246	274	48	72

Tabela 6.5. Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem			Wydatki majątkowe			Wydatki bieżące		
		ogółem			w tym inwestycyjne			ogółem		
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A	831	934	160	204	159	203	671	730	389
2	Dolnośląskie	900	977	135	131	132	131	765	845	432
3	Kujawsko-pomorskie	841	947	173	196	172	193	667	751	394
4	Lubelskie	730	943	99	222	99	222	632	721	329
5	Lubuskie	934	978	213	179	212	178	721	798	430
6	Łódzkie	832	936	155	229	155	229	677	707	399
7	Małopolskie	749	866	173	225	173	225	576	642	337
8	Mazowieckie	824	917	177	219	177	218	647	698	377
9	Opolskie	788	827	136	117	135	116	652	711	393
10	Podkarpackie	876	939	211	227	211	227	665	713	375
11	Podlaskie	831	881	234	230	234	228	597	650	362
12	Pomorskie	883	969	165	191	164	190	718	778	424
13	Śląskie	727	822	135	186	135	184	592	636	340
14	Świętokrzyskie	907	1 011	210	248	210	248	697	763	417
15	Warmińsko-mazurskie	1 013	1 119	202	249	202	247	811	871	467
16	Wielkopolskie	749	878	102	179	99	179	647	699	389
17	Zachodniopomorskie	964	1 111	148	247	148	247	816	864	468

Tabela 6.6. Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2010 r. (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1		3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	105	106	119	103	107	58	105	65	116
3	Kujawsko-pomorskie	101	89	83	108	102	72	101	96	103
4	Lubelskie	101	80	65	101	123	159	101	109	99
5	Lubuskie	101	98	89	102	103	82	105	88	109
6	Łódzkie	102	100	100	93	116	165	100	112	97
7	Małopolskie	93	92	93	92	94	112	93	110	88
8	Mazowieckie	99	116	144	91	94	105	98	107	96
9	Opolskie	91	96	92	93	83	50	89	57	97
10	Podkarpackie	103	87	69	106	115	128	101	111	98
11	Podlaskie	97	96	69	100	96	79	94	113	89
12	Pomorskie	104	104	99	111	94	89	104	94	107
13	Śląskie	88	104	128	73	93	101	88	91	87
14	Świętokrzyskie	107	97	76	117	102	109	108	122	105
15	Warmińsko-mazurskie	122	108	78	139	110	102	120	122	119
16	Wielkopolskie	91	99	107	94	77	69	94	88	96
17	Zachodniopomorskie	116	114	93	122	109	86	119	121	118

Tabela 6.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	% w stosunku do	kwota	% w stosunku do	razem	% w stosunku do	kwota	% w stosunku do	kwota	% w stosunku do	kwota	% w stosunku do	kwota	% w stosunku do
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	5 435 587	24,2	217 854	1,0	5 196 496	23,1	5 175 014	23,0	6	0,0	21 230	0,1	903	0,0
2	Dolnośląskie	644 828	33,8	0	0,0	644 006	33,8	641 099	33,7	0	0,0	823	0,0	360	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	243 124	21,2	44 020	3,8	180 093	15,7	180 093	15,7	0	0,0	19 011	1,7	40	0,0
4	Lubelskie	319 580	22,2	0	0,0	319 554	22,2	315 265	21,9	0	0,0	26	0,0	13	0,0
5	Lubuskie	293 389	42,9	93 422	13,7	199 568	29,2	199 568	29,2	0	0,0	399	0,1	0	0,0
6	Łódzkie	272 663	18,2	10 000	0,7	262 635	17,6	262 635	17,6	0	0,0	28	0,0	0	0,0
7	Małopolskie	512 211	26,7	0	0,0	512 189	26,7	512 189	26,7	0	0,0	21	0,0	1	0,0
8	Mazowieckie	599 852	22,7	6 332	0,2	593 365	22,4	593 365	22,4	0	0,0	155	0,0	143	0,0
9	Opolskie	150 741	20,8	0	0,0	150 741	20,8	150 741	20,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Podkarpackie	310 667	19,4	23 500	1,5	287 090	17,9	281 887	17,6	0	0,0	77	0,0	3	0,0
11	Podlaskie	83 429	12,8	0	0,0	83 429	12,8	83 429	12,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
12	Pomorskie	325 059	25,4	0	0,0	325 059	25,4	325 059	25,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
13	Śląskie	336 827	22,1	0	0,0	336 689	22,1	335 085	22,0	0	0,0	137	0,0	1	0,0
14	Świętokrzyskie	224 168	22,3	0	0,0	224 101	22,3	224 101	22,3	0	0,0	67	0,0	0	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	321 495	26,6	37 300	3,1	284 050	23,5	283 034	23,4	6	0,0	138	0,0	0	0,0
16	Wielkopolskie	485 500	23,2	3 280	0,2	481 890	23,0	481 890	23,0	0	0,0	330	0,0	329	0,0
17	Zachodniopomorskie	312 053	26,8	0	0,0	312 035	26,8	305 572	26,3	0	0,0	17	0,0	14	0,0

7. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Rok 2010 charakteryzował się podobnie jak lata poprzednie, szeregiem zmian dotyczących gospodarki finansowej województw samorządowych¹¹². Zapisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wyodrębniły w budżecie państwa budżet środków europejskich i zlikwidowały dotacje rozwojowe, co spowodowało zmianę w zakresie przepływu środków finansowych na projekty współfinansowane ze środków zagranicznych. W 2010 r. w budżetach województw zaplanowane zostały wyłącznie środki z budżetu środków europejskich na realizację projektów własnych województw oraz dotacje celowe z budżetu państwa na pomoc techniczną i współfinansowanie części krajowej. Nowe regulacje prawne miały duży wpływ na obniżenie dochodów i wydatków ogółem oraz strukturę budżetów województw.

Od 2010 r. zwiększone zostały z 14,0% do 14,75%¹¹³ udziały województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, których wzrost był uzasadniony zadaniami samorządu województw w zakresie finansowania regionalnych, kolejowych przewozów pasażerskich.

Z dniem 31 grudnia 2010 r., na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, likwidacji uległy dwa fundusze tj. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych oraz Wojewódzki Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Środki z tych funduszy zostały przekazane na dochody województw. Na podstawie tej samej ustawy, z końcem roku uległy likwidacji rachunki dochodów własnych utworzone przy jednostkach budżetowych. Część tych środków zasiliła dochody województw samorządowych w analizowanym roku.

W związku ze zmianą przepisów o powszechnym obowiązku obrony¹¹⁴ zawieszono możliwość pełnienia służby zastępczej i z dniem 31 grudnia 2009 r. wszystkie osoby odbywające służbę zastępczą zostały z niej zwolnione, a wydatki poniesione w 2010 r. dotyczyły wypłat ostatnich świadczeń z 2009 r. oraz innych wydatków bieżących związanych z dokumentacją dotyczącą służby zastępczej.

W 2010 r. środki przeznaczone na sfinansowanie staży podyplomowych oraz szkoleń specjalistycznych lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych pochodziły ze środków Funduszu Pracy¹¹⁵.

Nadal w budżetach województw samorządowych dominowały dochody pochodzące z budżetu państwa. Łączny udział w dochodach województw subwencji i dotacji celowych, których kwoty ulegały znacznym zmianom w czasie roku ukształtował się na poziomie 59,4%.

¹¹² Vide pkt 2.1. niniejszej części *Sprawozdania* ...

¹¹³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz Kolejowym Funduszu Drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966).

¹¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 161, poz. 1278).

¹¹⁵ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706).

7.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Dochody województw samorządowych w 2010 r. wyniosły 14 104 017 tys. zł i wykonane zostały w 98,3% (w 2009 r. – 92,5%). Pięć województw: dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie i wielkopolskie, zrealizowało dochody ponad uchwalony plan, w granicach od 100,3% do 104,6%. Wykonanie dochodów w pozostałych województwach samorządowych wahało się od 83,7% w podlaskim do 97,1% w zachodniopomorskim (tabela 7.1.).

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009	2010			Dynamika (w %) 4:2	Struktura (w %)
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3		
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem, z tego:	19 548 310	14 350 405	14 104 017	98,3	72,1	100,0
– dochody własne	6 339 683	5 404 857	5 729 452	106,0	90,4	40,6
– dotacje celowe	10 441 677	6 030 127	5 459 145	90,5	52,3	38,7
– subwencja ogólna	2 766 950	2 915 420	2 915 420	100,0	105,4	20,7

Województwa samorządowe wykonały dochody własne powyżej planu (w 106,0%). Na takie wykonanie dochodów własnych¹¹⁶ rzutowała przede wszystkim ponadplanowa realizacja dochodów z majątku (165,0%), pozostałych dochodów (107,9%), jak również wpływów z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych (103,6%) i osób prawnych (104,8%).

Subwencje z budżetu państwa, były przekazywane zgodnie z planem w pełnej wysokości.

Dochody z tytułu **dotacji celowych**¹¹⁷ wykonano w 90,5%. Dotacje otrzymane z funduszy celowych, na zadania własne, na zadania z zakresu administracji rządowej, na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst oraz na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji – wykonano poniżej planu. W planowanej wysokości przekazano jedynie dotacje inwestycyjne na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

W 2010 r., podobnie jak w roku ubiegłym, budżety województw samorządowych wielokrotnie ulegały zmianom w zakresie kwot subwencji i dotacji (czyli uzależnione były

¹¹⁶ Dochody sklasyfikowane w § 270 – Środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin (związków gmin), powiatów (związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł, § 629 – Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin (związków gmin), powiatów (związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł.

¹¹⁷ Dochody sklasyfikowane w § 200 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 nuofp lub płatności w ramach budżetu środków europejskich. Paragraf ten stosuje się również do rozliczeń dotacji rozwojowej otrzymanej przed dniem 31 grudnia 2009 r., w tym zwrotów środków tej dotacji oraz do zwrotów środków, o których mowa powyżej, § 620 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy lub płatności w ramach budżetu środków europejskich. Paragraf ten stosuje się również do rozliczeń dotacji rozwojowej otrzymanej przed dniem 31 grudnia 2009 r., w tym zwrotów środków tej dotacji oraz do zwrotów środków, o których mowa powyżej zostały zaliczone w niniejszym opracowaniu do dotacji celowych na zadania własne.

od transferów środków z budżetu państwa), co powodowało konieczność ich dostosowania do zmieniających się decyzji dysponentów.

Środki z UE i z innych źródeł zagranicznych pozyskane w 2010 r. przez województwa samorządowe w kwocie 2 696 285 tys. zł stanowiły 19,1% uzyskanych dochodów ogółem. W porównaniu do roku ubiegłego, udział tych środków w dochodach ogółem obniżył się o 26,4 punktu procentowego, co wynikało głównie ze zmiany przepisów prawnych, wskazanych w części wstępnej rozdziału. W poszczególnych latach, udział tych środków w dochodach kształtował się na poziomie 44,7% w 2009 r., 15,9% w 2008 r.

Dynamika i struktura dochodów

Dynamikę głównych źródeł dochodów województw samorządowych charakteryzował wzrost subwencji oraz spadek dochodów własnych i dotacji celowych (**tabela 7.2.**).

W porównaniu do roku poprzedniego, dochody ogółem obniżyły się o 27,9% (realnie o 30,5%). Spadek dochodów wynikał głównie ze zmniejszenia kwot dotacji celowych na zadania własne, zwłaszcza dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i porozumień między jst. Zwiększyły się dochody z tytułu dotacji celowych otrzymanych z funduszy celowych i dotacji na zadania zlecone w zakresie administracji rządowej, z majątku oraz subwencji ogólnej.

Spadek dochodów odnotowano we wszystkich województwach samorządowych, najwyższy w województwie wielkopolskim – o 44,4%, najniższy – o 12,7% w województwie śląskim.

Dochody majątkowe województw samorządowych wyniosły 3 488 190 tys. zł, a dochody bieżące 10 615 827 tys. zł, (odpowiednio 24,7% i 75,3% dochodów ogółem). W porównaniu do roku ubiegłego, dochody majątkowe obniżyły się o 51,1%, a dochody bieżące o 14,5%.

W ogólnej kwocie dochodów majątkowych, dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich na inwestycje stanowiły 57,8%.

W porównaniu do roku ubiegłego, struktura dochodów ogółem uległa radykalnej zmianie. W 2010 r. najważniejsze źródło dochodów województw samorządowych stanowiły dochody własne, których udział w strukturze wyniósł 40,6%. Źródła dochodów własnych określa art. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencja ogólna dla województw w 2010 r. wyniosła 2 915 420 tys. zł i zwiększyła się o 5,4%. Wzrost subwencji ogólnej, który wahał się od 1,0% w dolnośląskim do 14,7% w warmińsko-mazurskim odnotowano w 12 województwach. W województwie świętokrzyskim dochody z subwencji utrzymały się na poziomie 2009 r. Spadek subwencji nastąpił w województwach: małopolskim o 9,9%, mazowieckim o 3,5% i kujawsko-pomorskim o 0,2%.

Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem wzrósł, w porównaniu z rokiem ubiegłym, o 6,5 punktu procentowego i wyniósł 20,7%. W strukturze dochodów ogółem część wyrównawcza stanowiła 9,0%, część regionalna 6,8% a część oświatowa 4,9%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 9,3% dochodów ogółem w wielkopolskim do 42,2% w lubelskim.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego, o 9,1% i wyniosła 1 273 598 tys. zł. Określony ustawowo sposób liczenia subwencji

wyrównawczej sprawił, że po raz kolejny nie otrzymało jej tylko województwo mazowieckie. W pozostałych 15 regionach udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach ogółem był zróżnicowany i wahał się od 1,2% w wielkopolskim do 22,7% w warmińsko-mazurskim. Wzrost subwencji wyrównawczej nastąpił w 13 województwach samorządowych i ukształtował się w granicach od 7,6% w łódzkim do 66,9% w wielkopolskim, spadek odnotowano w województwie małopolskim o 42,4% i świętokrzyskim o 9,9%.

Część regionalna subwencji ogólnej, którą otrzymały wszystkie województwa wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego, o 7,3% i wyniosła 955 642 tys. zł, a jej udział w dochodach poszczególnych regionów kształtował się od 0,9% w łódzkim do 15,6% w lubelskim. Część regionalna subwencji ogólnej obniżyła się w 3 województwach: kujawsko-pomorskim o 17,1%, dolnośląskim o 9,6% i mazowieckim o 2,5%. W pozostałych 13 regionach nastąpił jej wzrost, od 4,3% w pomorskim aż do 295,4% w małopolskim.

Część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 4,2% i wyniosła 686 180 tys. zł. Kwota tej subwencji uwzględniała m.in. skutki podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli (w roku szkolnym 2009/2010 i od września 2010 r.), zmian w strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, jak również środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na dofinansowanie wydatków związanych z przeprowadzaniem remontów bieżących w obiektach oświatowych, likwidacją szkód w szkołach i placówkach oświatowych wywołanych zdarzeniami losowymi oraz dofinansowaniem kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli zwalnianych w trybie art. 20 ustawy Karta Nauczyciela. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w strukturze dochodów wzrósł, w stosunku do roku ubiegłego, o 1,5 punktu procentowego i wyniósł 4,9%, kształtując się w granicach od 2,5% w świętokrzyskim do 7,9% w śląskim. Dochody z tytułu subwencji oświatowej wzrosły w 14 województwach. Spadek części oświatowej subwencji ogólnej odnotowano w województwie zachodniopomorskim – o 4,0%, a w województwie podkarpackim jej kwota utrzymała się na poziomie roku ubiegłego.

Dochody własne województw uległy w 2010 r. obniżeniu o 9,6% i wyniosły 5 729 452 tys. zł, jednakże ich udział w strukturze wzrósł o 8,2 punktu procentowego i wyniósł 40,6%. Dochody własne w strukturze dochodów poszczególnych województw samorządowych stanowiły od 20,0% w podkarpackim do 69,5% w mazowieckim.

W 14 województwach samorządowych wystąpił spadek dochodów własnych, który kształtował się w przedziale od 26,4% w województwie podkarpackim do 2,8% w dolnośląskim.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były **udziały w podatkach dochodowych** stanowiących dochody budżetu państwa. To źródło dochodów własnych województw samorządowych jest najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych obniżyły się o 5,0% (209 491 tys. zł), a z podatku dochodowego od osób fizycznych o 0,8% (o 6 738 tys. zł). Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 4 850 103 tys. zł i obniżyła się w stosunku do roku ubiegłego o 4,3%. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły średnio 28,1%, natomiast z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 6,3% uzyskanych dochodów ogółem. W 2010 r. wzrost kwot udziałów w dochodach budżetu państwa wystąpił w 6 województwach od 2,3% w dolnośląskim do 9,3% w śląskim.

W pozostałych województwach wydajność tego źródła dochodów uległa obniżeniu od 33,0% w świętokrzyskim do 0,3% w lubuskim.

Województwa samorządowe uzyskały **dochody z majątku** w kwocie 143 418 tys. zł, które stanowiły średnio 1,0% dochodów ogółem (w 2009 r. – 0,4%). Ich kwota, w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosła o 63,7%. Nadal udział dochodów z majątku w strukturze był niewielki, osiągając skrajne wartości w województwie świętokrzyskim (0,1%) i mazowieckim (3,2%).

Pozostałe dochody własne w 2010 r. obniżyły się o 37,9% i wyniosły 735 931 tys. zł, stanowiąc 5,2% dochodów ogółem województw samorządowych. W poszczególnych województwach, pozostałe dochody własne, stanowiły w strukturze dochodów od 2,3% w kujawsko-pomorskim do 10,2% w świętokrzyskim. Dochody te związane były głównie z uzyskaniem przez województwa samorządowe środków pozyskanych z innych źródeł na dofinansowanie własnych zadań oraz dochodów ze zlikwidowanych funduszy i środków pozostałych po likwidacji rachunków dochodów własnych. Do grupy tych dochodów zaliczono także środki pochodzące z rezerwy subwencji w wysokości 26 362 tys. zł, przeznaczone na inwestycje na drogach wojewódzkich.

Dotacje celowe otrzymane przez województwa samorządowe obniżyły się o 47,7% i wyniosły 5 459 145 tys. zł. We wszystkich województwach samorządowych wystąpiło zmniejszenie kwot dotacji od 65,6% w łódzkim do 18,6% w kujawsko-pomorskim. Udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem obniżył się o 14,7 punktu procentowego i wyniósł 38,7%, osiągając skrajne wartości w województwie mazowieckim – 20,6% i w opolskim – 56,0%.

Dotacje na zadania własne obniżyły się o 61,0% i wyniosły 3 563 350 tys. zł, stanowiąc w strukturze dochodów ogółem 25,3%. W stosunku do przyjętego planu wykonano je w 88,0%. Na inwestycje wydatkowano 63,1% ogólnej kwoty tych dotacji. W poszczególnych województwach samorządowych udział dotacji na zadania własne w dochodach ogółem wahał się od 13,6% w województwie mazowieckim do 41,7% w opolskim.

Województwa samorządowe otrzymały **dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich** na zadania bieżące i inwestycyjne w wysokości 3 259 683 tys. zł, co stanowiło 91,5% dotacji na zadania własne. Samorządy województw przeznaczały te dochody na realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), w tym na pomoc techniczną w zakresie osi priorytetowych, dla których samorząd województwa był instytucją pośredniczącą oraz zadań finansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) 2007 – 2013, w tym na pomoc techniczną gdzie województwa, były instytucją zarządzającą dla tych programów.

Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w strukturze dochodów ogółem województw samorządowych stanowiły 10,6%, a ich kwota wzrosła o 47,8% i wyniosła 1 500 449 tys. zł. W poszczególnych województwach udział dotacji na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w strukturze dochodów był zróżnicowany i wynosił od 5,2% w śląskim do 21,0% w świętokrzyskim. Dotacje na zadania zlecone dotyczyły zadań bieżących i inwestycyjnych. Dotacje na inwestycje w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły 545 457 tys. zł i stanowiły w strukturze dochodów ogółem 3,9%. Ze środków tej dotacji finansowano wydatki związane z prowadzoną akcją przeciwpowodziową, usuwaniem skutków powodzi, budową i utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych podstawowych, krajowymi pasażerskimi przewozami autobusowymi, ratownictwem medycznym, wykonaniem zadań samorządu

województwa wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych¹¹⁸ oraz realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w latach 2007 - 2013.

Dotacje otrzymywane przez województwa samorządowe z **funduszy celowych** wzrosły o 168,4%. Ich łączna kwota wyniosła 198 421 tys. zł i stanowiła 1,4% w strukturze dochodów ogółem. Udział tych dotacji w dochodach poszczególnych jednostek kształtował się w przedziale od 0,5% w mazowieckim i podkarpackim do 4,8% w zachodniopomorskim. W województwie świętokrzyskim kwoty były znikome, a województwo śląskie nie otrzymało żadnych dotacji z funduszy celowych. Dotacje z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone były m.in. na finansowanie inwestycji związanych z urządzeniami melioracji wodnych podstawowych, dofinansowanie uzupełnienia wojewódzkich magazynów sprzętu przeciwpowodziowego, modernizację wałów przeciwpowodziowych, likwidację mogiłników i system informatyczny do obsługi kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Samorządy otrzymały również środki z Funduszu Kolejowego na zadania z zakresu zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerów.

Województwa samorządowe otrzymały w 2010 r. **dotacje celowe z budżetów innych jst** na realizację wspólnych zadań w wysokości 180 797 tys. zł, stanowiącej 1,3% ogółu dochodów. W porównaniu do roku ubiegłego, obniżyły się o 6,0%, tj. o 11 609 tys. zł. Na inwestycje przeznaczono 148 924 tys. zł (82,4%) tych dotacji. Wspólne przedsięwzięcia obejmowały zadania z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, administracji publicznej, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia. Porozumienia o wspólnym prowadzeniu zadań najbardziej efektywnie realizowano w województwie śląskim, w którym dotacje celowe tego rodzaju stanowiły 11,0% dochodów. Natomiast województwa lubelskie, lubuskie i świętokrzyskie nie skorzystały z tej formy realizacji przedsięwzięć.

W 2010 r. 15 województw samorządowych, na podstawie **porozumień zawartych z organami administracji rządowej**, otrzymało **dotacje** w wysokości 16 128 tys. zł. Były one niższe o 34,8% w stosunku do roku ubiegłego, stanowiąc 0,1% dochodów ogółem województw. Udział tego rodzaju dotacji w dochodach poszczególnych jednostek ukształtował się w przedziale od 0,1% w dolnośląskim, lubelskim, małopolskim i śląskim, do 1,2% w łódzkim. Wysokość dotacji była zróżnicowana i wynosiła od 20 tys. zł w województwie podlaskim do 9 750 tys. zł w łódzkim. Województwo mazowieckie nie uzyskało w 2010 r. żadnych dochodów z tego tytułu. Na podstawie porozumień realizowano zadania związane z mecenatem państwa w dziedzinie kultury i sztuki, ujęte w Programie Operacyjnym - Mecenat 2010. Ponadto, poszczególne województwa podpisywały porozumienia z ministerstwami na realizację różnych projektów.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2009 i 2010 prezentuje **tabela 7.3.**

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

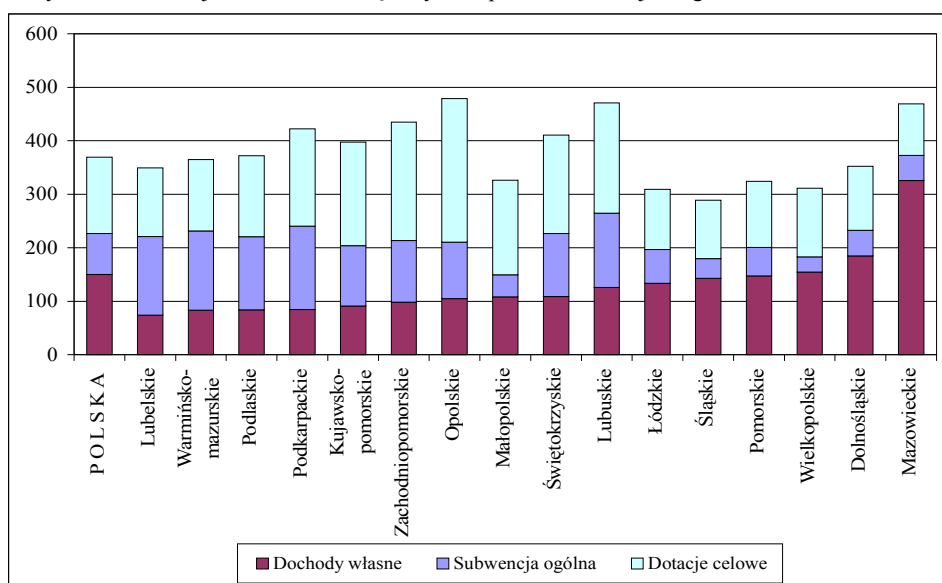
Dochody ogółem uzyskane przez województwa samorządowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w kraju średnio 369 zł (w 2009 r. – 512 zł). Osiem województw osiągnęło dochody ogółem *per capita* powyżej średniej krajowej, natomiast pozostałe poniżej tego wskaźnika (**tabela 7.6.**). Najniższy wskaźnik – 289 zł odnotowano

¹¹⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

w województwie śląskim, a najwyższy – 479 zł w województwie opolskim. Poziom dochodów z poszczególnych źródeł w przeliczeniu na jednego mieszkańca był bardzo zróżnicowany. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 7.4**.

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 150 zł i obniżyły się, w porównaniu do 2009 r. o 16 zł. Spadek tego wskaźnika wystąpił w czternastu województwach samorządowych, a w dwóch – pomorskim i śląskim odnotowano wzrost. Najniższe dochody własne przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w województwie lubelskim – 74 zł, a najwyższe w mazowieckim – 326 zł.

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)



Podobnie jak dochody własne, również dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa przypadające na jednego mieszkańca, ukształtowały się w kraju poniżej wskaźnika z 2009 r., osiągając 127 zł (w 2009 r. – 133 zł). Wskaźnik ten uzyskał wartość minimalną w województwie lubelskim – 57 zł, a maksymalną w mazowieckim – 285 zł.

Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca kraju wyniosła 76 zł. W 9 województwach omawiany wskaźnik ukształtował się powyżej średniej krajowej. Najniższą jego wartość odnotowano w województwie wielkopolskim – 29 zł, a najwyższą w podkarpackim – 156 zł.

Część oświatowa subwencji ogólnej *per capita* wyniosła w analizowanym roku średnio w kraju 18 zł. W poszczególnych województwach poziom tego wskaźnika osiągnął wartości zbliżone do roku poprzedniego i kształtował się w granicach od 10 zł w świętokrzyskim do 28 zł w kujawsko-pomorskim.

Dochody z tytułu dotacji *per capita* kształtowały się na poziomie 143 zł i obniżyły się o 47,8% w stosunku do 2009 r. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na mieszkańca wystąpił we wszystkich województwach. Najniższy wskaźnik uzyskało województwo mazowieckie – 96 zł, a najwyższy 268 zł opolskie.

Średni dla kraju wskaźnik dotacji na inwestycje na jednego mieszkańca obniżył się (o 98 zł) i wyniósł 81 zł. W 8 województwach wskaźnik ten kształtował się powyżej

średniego w kraju, a w pozostałych poniżej tej wielkości. Najwyższą wartość – 172 zł osiągnęło województwo opolskie, a najniższą – 42 zł województwo dolnośląskie.

7.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Województwa samorządowe zrealizowały plan wydatków w 90,4%, co stanowiło kwotę 15 245 027 tys. zł (**tabela 7.1.**). W porównaniu do roku ubiegłego, wydatki ogółem obniżyły się o 25,5% (realny spadek o 28,1%). Wykonanie wydatków ogółem, w poszczególnych województwach, kształtowało się od 72,7% planu w podlaskim do 99,0% w dolnośląskim. We wszystkich województwach, podobnie jak w latach poprzednich, zarówno w kwotach zbiorczych, jak i w rozdziałach klasyfikacji budżetowej, plan nie został wykonany.

W 2010 r. wydatki ze środków unijnych i innych zagranicznych wyniosły 2 439 376 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem województw obniżył się do poziomu 16,0% (w 2009 r. – 41,1%, w 2008 r. – 11,0%). Środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych pokryto 28,3% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych. Wykonanie wydatków przez województwa, ich dynamikę oraz strukturę przedstawia poniższe zestawienie.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych województw samorządowych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009	2010			Dynamika (w %) 4:2	Struktura (w %)
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3		
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego:	20 468 690	16 866 167	15 245 027	90,4	74,5	100,0
- majątkowe, w tym:	9 958 990	6 881 108	5 942 620	86,4	59,7	39,0
- inwestycyjne	9 688 066	6 646 989	5 712 173	85,9	59,0	37,5
- bieżące, w tym:	10 509 700	9 985 059	9 302 407	93,2	88,5	61,0
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	1 929 562	2 231 727	2 135 135	95,7	110,7	14,0
- dotacje	5 187 953	3 621 512	3 496 664	96,6	67,4	22,9
- wydatki na obsługę długu	115 380	171 431	139 585	81,4	121,0	0,9
- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	7 553	110 395	15 973	14,5	211,5	0,1
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	130 088	85 907	82 159	95,6	63,2	0,5
- pozostałe wydatki	3 139 163	3 764 087	3 432 891	91,2	109,4	22,5

Dynamika i struktura wydatków

Do **wydatków majątkowych** zalicza się wydatki ponoszone na inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe. Wydatki majątkowe ogółem obniżyły się o 40,3%, tj. o 4 016 370 tys. zł i zostały wykonane w wysokości 5 942 620 tys. zł, co stanowiło 39% wszystkich wydatków województw samorządowych. Spadek nakładów na finansowanie wydatków majątkowych odnotowano we wszystkich województwach, co związane było ze zmianą przepisów prawnych. Obniżenie wydatków majątkowych wahało się od 58,2% w wielkopolskim do 13,1% w podkarpackim. Z analizy struktury

wydatków wynika, iż najwięcej na wydatki inwestycyjne (49,7% ogółu wydatków) przeznaczono

w województwie zachodniopomorskim, a najmniej – 16,4% w mazowieckim.

Wydatki kapitałowe (objęcie udziałów w spółkach), które w 2010 r. zrealizowało 13 województw, obniżyły się w stosunku do 2009 r. o 14,9% i wyniosły 230 447 tys. zł.

Do **wydatków bieżących** województw samorządowych zalicza się wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane innym samorządom, wydatki związane z obsługą długu publicznego, z udzielanymi poręczeniami i gwarancjami oraz pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem województw samorządowych i jednostek im podległych. W 2010 r. wydatki bieżące województw obniżyły się o 11,5% i wyniosły 9 302 407 tys. zł. W strukturze wydatków ogółem, wydatki bieżące stanowiły 61,0%, (w 2009 r. – 51,3%), osiągając najniższą wartość w województwie zachodniopomorskim – 50,3%, a najwyższą w mazowieckim – 81,2%.

W strukturze wydatków województw nastąpiła niekorzystna zmiana. W 14 jednostkach, wzrósł udział wydatków bieżących, jedynie w województwie podkarpackim i śląskim udział ten nieznacznie się obniżył.

W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach ubiegłych, najbardziej znaczącą pozycję stanowiły **dotacje** przekazywane z budżetów województw – 22,9% i pozostałe wydatki bieżące – 22,5%. Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów pasażerskich, służby zdrowia, pomocy społecznej i upowszechniania kultury. Udział dotacji w wydatkach wahał się od 18,7% w podkarpackim do 29,3% w warmińsko-mazurskim. Wydatki na dotacje, w porównaniu do roku ubiegłego, uległy obniżeniu o 32,6%.

Pozostałe wydatki stanowiły w strukturze wydatków poszczególnych województw od 11,9% w śląskim do 47,3% w mazowieckim. W porównaniu do kwoty wydatków poniesionych w 2009 r., wzrosły o 9,4%.

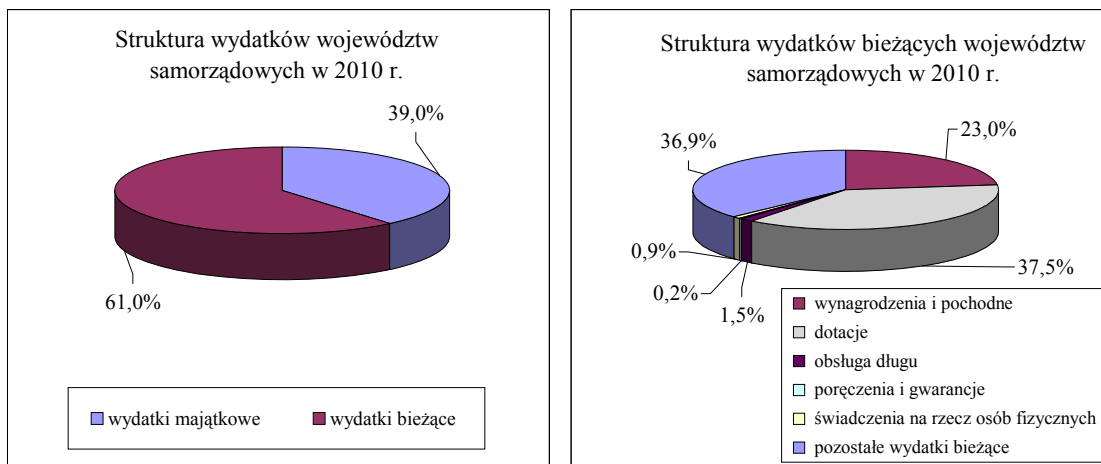
W strukturze wydatków województw samorządowych **wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi** stanowiły średnio 14,0% i zwiększyły się o 4,6 punktu procentowego w porównaniu do 2009 r. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 11,5% w mazowieckim do 19,2% w podlaskim. Wydatki w analizowanym roku wzrosły o 10,7%.

Wydatki na **obsługę długu publicznego** stanowiły średnio w kraju 0,9% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze wzrósł, w porównaniu do roku ubiegłego, o 0,3 punktu procentowego, osiągając wartość od 0,1% w wielkopolskim, do 2,0% w mazowieckim. W województwie świętokrzyskim nie poniesiono żadnych wydatków na ten cel. W stosunku do roku 2009 wzrosły wydatki na obsługę długu o 21,0%.

W 2010 r. w strukturze wydatków wyodrębniono nową grupę wydatków związanych ze **świadczeniami na rzecz osób fizycznych**, które stanowiły 0,5% wydatków ogółem. Najmniej tych wydatków poniesiono w województwie świętokrzyskim i mazowieckim 0,2%, najwięcej 1,0% w podkarpackim.

Wydatki na **splatę poręczeń** (15 973 tys. zł) wzrosły o 111,5% stanowiąc w strukturze 0,1%. Wystąpiły w pięciu województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i podlaskim.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących województw samorządowych w 2010 r.



Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2010 r. wynikały z zakresu wykonywanych zadań i nie odbiegały od ukształtowanej w latach ubiegłych specyfiki. Strukturę wydatków ogółem w latach 2009 i 2010 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura wydatków województw samorządowych ogółem wg ważniejszych działów w latach 2009 i 2010

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem (w %)	
	2009	2010
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	100,0
600 - Transport i łączność	30,1	39,1
750 - Administracja publiczna	5,9	9,0
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7,7	8,5
010 - Rolnictwo i łowiectwo	3,5	8,2
758 - Różne rozliczenia	4,4	6,3
851 - Ochrona zdrowia	7,0	6,2
801 - Oświata i wychowanie	5,1	5,3
150 - Przetwórstwo przemysłowe	17,3	4,3
853 - Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej	6,7	3,7
926 - Kultura fizyczna i sport	2,5	3,2
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1,2	1,1
757 - Obsługa długu publicznego	0,6	1,0
700 - Gospodarka mieszkaniowa	1,9	0,6
852 - Pomoc społeczna	1,8	0,6
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1,2	0,6
Pozostałe	3,1	2,3

W 2010 r., analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe poniosły najwyższe wydatki na transport i łączność – 39,1% ogólnej sumy wydatków. W porównaniu do 2009 r., ich kwota obniżyła się o 3,0%, ale udział w strukturze wzrósł o 9,0 punktów procentowych. Ze środków zaplanowanych w tym dziale finansowano organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych

autobusowych przewozów, budowę, modernizację dróg, a także zakup kolejowych pojazdów szynowych oraz usuwanie szkód w infrastrukturze drogowej po powodziach.

Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem zawierał się w przedziale od 23,1% w mazowieckim do 49,8% w podkarpackim. Na inwestycje w tym dziale przeznaczono 52,8% ogółu wydatków inwestycyjnych.

Wydatki na administrację publiczną wzrosły o 12,9%. Przeznaczono na nie 9,0% ogółu wydatków województw samorządowych, które stanowiły w strukturze wydatków od 6,7% w podkarpackim do 14,2% w podlaskim. Finansowano z nich bieżące funkcjonowanie wojewódzkiej administracji samorządowej oraz inne przedsięwzięcia, które ze względu na ich charakter zaliczyć można do wydatków administracyjnych. Wydatki inwestycyjne na administrację stanowiły 1,8% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego obniżyły się o 17,5% i stanowiły 8,5% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach, w odniesieniu do ogółu wydatków, stanowiły one od 5,5% w lubuskim do 22,0% w podlaskim. Z tych środków finansowano działalność statutową samorządowych instytucji kultury, udzielano dotacji na zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz dotacji na zadania z zakresu kultury i inwestycje w nadzorowanych instytucjach kultury. Inwestycje w dziedzinie kultury stanowiły 4,1% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje (35,5%) wydatkowano w województwie podlaskim, przeznaczając je na budowę Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku.

Wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo wzrosły w 2010 r. (głównie w związku z powodzią) o 74,4% i wynosiły 8,2% wszystkich wydatków samorządów województw. Wydatki w tym dziale stanowiły w strukturze wydatków od 3,2% w województwie śląskim do 20,3% w świętokrzyskim. Na inwestycje przeznaczono 11,8% tych środków. Finansowano z nich bieżące utrzymanie rzek i urządzeń melioracji wodnych, utrzymanie zarządów melioracji i urządzeń wodnych, naprawę i odbudowę zabezpieczeń przeciwpowodziowych, a także działania zmierzające do ograniczenia skutków klęsk żywiołowych. Realizowane były również zadania dotyczące Pomocy Technicznej PROW na lata 2007 - 2013.

Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły 6,3% w strukturze wydatków ogółem województw samorządowych. W ramach tego działu województwa: mazowieckie (939 252 tys. zł) i dolnośląskie (16 390 tys. zł) dokonały wpłaty do budżetu państwa, przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej.

Na ochronę zdrowia skierowano 6,2% wszystkich wydatków województw, od 2,3% w małopolskim do 15,7% w pomorskim. Poniesione wydatki bieżące w głównej mierze dotyczyły, zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii. Wydatki inwestycyjne, które stanowiły 11,0% kwoty wydatków inwestycyjnych wszystkich województw przeznaczono na kontynuowanie budowy szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny.

Wydatki na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą obniżyły się o 24,7% i stanowiły 6,4% wydatków województw. Ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 4,1% w lubuskim do 11,2% w dolnośląskim. Wydatki na oświatę przeznaczane były m.in. na funkcjonowanie jednostek oświatowych oraz stypendia dla uczniów i studentów. Istotną pozycję w wydatkach na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą stanowiły wynagrodzenia dla nauczycieli.

Na przetwórstwo przemysłowe skierowano 4,3% poniesionych przez województwa samorządowe wydatków. W porównaniu do roku ubiegłego ich udział w strukturze obniżył się o 14,0 punktów procentowych, w związku ze zmianą sposobu finansowania zadań unijnych. Środki przeznaczane były głównie na realizację różnych priorytetów w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 - 2013 oraz działań RPO i POKL. W poszczególnych województwach udział tych wydatków kształtował się od 1,7% w śląskim do 8,2% w świętokrzyskim. Wydatki inwestycyjne w dziale Przetwórstwo przemysłowe stanowiły 6,2% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa samorządowe.

Wydatki dotyczące pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej i zadań z pomocy społecznej stanowiły 4,3% wszystkich wydatków województw samorządowych. W porównaniu do roku ubiegłego, ze względu na zmianę finansowania zadań realizowanych ze środków zagranicznych obniżyły się one o 62,2%. Finansowano realizację samorządu województwa, m.in. funkcjonowanie wojewódzkich urzędów pracy, utrzymanie regionalnych ośrodków polityki społecznej, koszty związane z pełnieniem przez urząd marszałkowski funkcji instytucji właściwej do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Na kulturę fizyczną i sport przeznaczono 3,2% ogółu wydatków. Środki wydatkowano przede wszystkim na budowę boisk w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Zadanie to finansowane było wspólnie przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, samorządy województw i samorządy lokalne. Najwięcej wydatków przeznaczono w województwie śląskim – 15,3%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 7,0% wydatków poniesionych na inwestycje.

Wydatki w niewymienionych w zestawieniu działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 2,3% ogółu wydatków budżetów województw. W poszczególnych działach były to niskie kwoty, których udział w strukturze wydatków wykazywał znikomą wartość.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

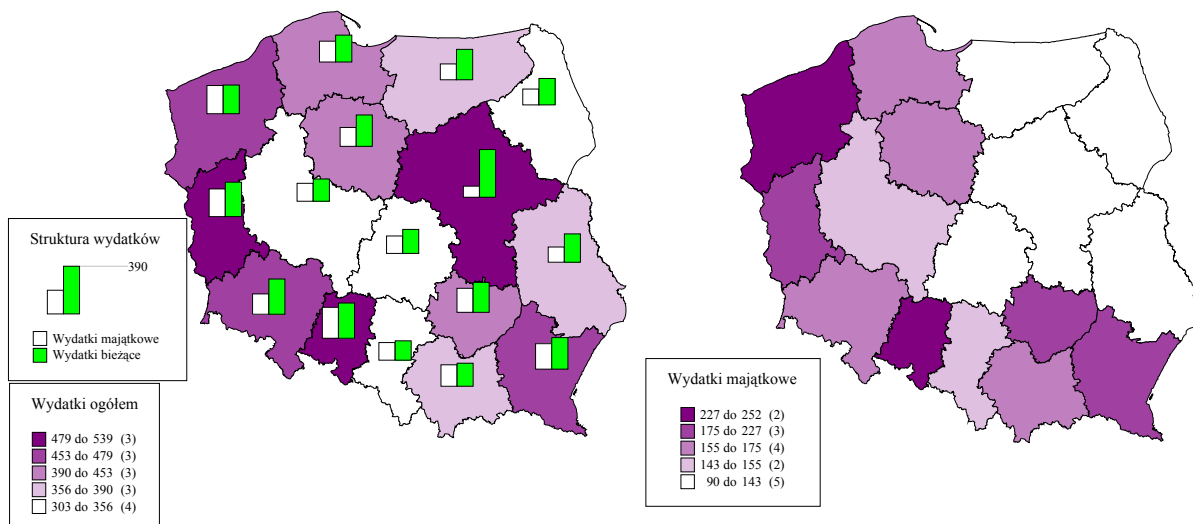
Wielkość wydatków budżetowych przypadających na jednego mieszkańca wskazuje, w których województwach samorządowych najbardziej efektywnie zaspakajane były potrzeby społeczności lokalnych. Średnia kwota wydatków na jednego mieszkańca kraju wyniosła 399 zł (w 2009 r. – 536 zł). W 8 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej poziomu średniego dla kraju. Najniższy wskaźnik wydatków *per capita*, wystąpił w województwie śląskim – 304 zł, a najwyższy – 539 zł osiągnęło województwo opolskie. Kwoty wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach przedstawia **tabela 7.5**.

Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio w kraju 156 zł i były niższe o 40,2%, w porównaniu do 2009 r. Najniższe wydatki majątkowe *per capita* wystąpiły w województwie mazowieckim – 90 zł, a najwyższe w opolskim – 251 zł. W 8 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej wielkości średniej dla kraju.

Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio dla kraju 150 zł i w porównaniu do roku ubiegłego obniżyły się o 40,9%. W 12 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż wydatki majątkowe. Związane było to z dokonaniem wydatków kapitałowych na zakup papierów wartościowych oraz wniesieniem wkładów do tworzonych lub już istniejących spółek.

Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 244 zł i obniżyły się o 11,3% w porównaniu do ubiegłego roku. Najwyższą kwotę wydatków bieżących na jednego mieszkańca – 389 zł odnotowano, podobnie jak w roku ubiegłym, w województwie mazowieckim, a najniższą – 160 zł w województwie śląskim. W połowie województw samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się powyżej średniego wskaźnika dla kraju.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)



7.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wynik finansowy

Województwa samorządowe zakończyły rok budżetowy 2010 łącznym deficytem w kwocie 1 141 009 tys. zł, który stanowił 8,1% ogółu wykonanych dochodów i 8,6% dochodów jednostek z deficytem (**tabela 7.1.**). W analizowanym roku 15 budżetów województw zamknęło się deficytem w łącznej kwocie 1 171 589 tys. zł. Jedynie województwo podlaskie uzyskało nadwyżkę budżetową w wysokości 30 580 tys. zł, która stanowiła 6,9% jego dochodów. Najwyższy wskaźnik – 28,6%, określający relację deficytu do dochodów, odnotowano w województwie dolnośląskim. Samorządy województw pokrywały deficyt budżetowy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Przychody i rozchody

W 2010 r. **przychody** województw samorządowych wyniosły 2 785 331 tys. zł (96,8% planu). Wpływy z kredytów i pożyczek stanowiły 51,4% przychodów. Z ogólnej kwoty 1 430 932 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek, 1,7% przeznaczono na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych. W 2010 r. dwa województwa – opolskie i wielkopolskie wyemitowały na pokrycie deficytu budżetowego obligacje w ogólnej kwocie 146 650 tys. zł, które stanowiły 5,3% w strukturze przychodów

ogółem. Na wysokość przychodów złożyły się również wolne środki¹¹⁹ (590 139 tys. zł), które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 21,2% i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (584 411 tys. zł), stanowiące 21,0% ogółu przychodów.

Niewielki wpływ na wysokość przychodów miały spłaty udzielonych przez województwa pożyczek, które wyniosły 32 198 tys. zł, stanowiąc w strukturze przychodów 1,2%.

Najważniejszą pozycję w **rozchodach** stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 258 924 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 60,4%. Spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych wyniosły 46 411 tys. zł. Wielkość spłat z tego tytułu obniżyła się, w stosunku do ubiegłego roku, o 78,6% (o 170 840 tys. zł).

Województwa samorządowe w 2010 r. udzieliły 127 627 tys. zł pożyczek, które stanowiły w strukturze rozchodów 29,8% i przeznaczone były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem prowadzącym są województwa samorządowe.

W województwach: lubelskim, małopolskim, opolskim, podlaskim i wielkopolskim nastąpił wykup obligacji samorządowych w łącznej kwocie 42 250 tys. zł.

Zobowiązania i należności

Rok 2010 był kolejnym okresem wzrostu (o 40,9%) łącznych **zobowiązań** województw, które wyniosły 4 291 150 tys. zł, co stanowiło 30,4% ogółu dochodów. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, w kwocie 4 284 286 tys. zł, stanowiły 99,8% ogólnej wielkości zadłużenia województw. Tylko województwo świętokrzyskie nie posiadało na koniec 2010 r. żadnych zobowiązań z wymienionych tytułów.

W 2010 r. pięć województw: łódzkie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie i zachodniopomorskie posiadało pożyczki długoterminowe w kwocie 1 648 726 tys. zł w międzynarodowych instytucjach finansowych, tj. w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy. Województwo mazowieckie posiadało zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych na kwotę 324 745 tys. zł w podmiotach należących do strefy euro.

Wyemitowane na rynku krajowym obligacje, zaciągnięte kredyty i pożyczki stanowiły 53,9% ogółu zaciągniętych przez województwa zobowiązań.

W województwach samorządowych zadłużenie od 2000 r. z wyjątkiem roku 2004, wykazywało tendencję wzrostową. Poziom zadłużenia w żadnym z regionów nie przekroczył w tym okresie wskaźnika określonego art. 170 suofp. Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów, był bardzo zróżnicowany, osiągając największą wartość – 57,0% w województwie mazowieckim, 47,8% w opolskim, nie występując w województwie świętokrzyskim. W przedziale pomiędzy 30% - 40% znalazło się 7 jednostek. Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2010 r. prezentuje **tabela 7.7**.

¹¹⁹ Wolne środki – nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – art. 217 ust. 2 pkt 6 nuofp.

Zobowiązania wymagalne¹²⁰ w łącznej kwocie 6 865 tys. zł posiadało w 2010 r. 8 województw (w 2009 r. – 6 w kwocie 2 970 tys. zł). Kwota zobowiązań wymagalnych wzrosła o 131,1% (o 3 895 tys. zł). Relacja kwoty zobowiązań wymagalnych do dochodów ogółem najbardziej niekorzystnie ukształtowała się w województwie warmińsko-mazurskim wynosząc 0,8%. Zobowiązania wymagalne wobec ZUS wzrosły o 23,6% i wyniosły 1 240 tys. zł. Posiadały je województwa: warmińsko-mazurskie, małopolskie i lubuskie. W 6 województwach wystąpiły zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług, które wyniosły 3 579 tys. zł i stanowiły 52,1% zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania te, w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosły o 3 058 tys. zł. Województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, opolskie, podlaskie, pomorskie i wielkopolskie nie posiadały na koniec 2010 r. żadnych zobowiązań wymagalnych.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2010 r. wyniosła 1 146 543 tys. zł i obniżyła się w stosunku do roku ubiegłego o 2,6%. W omawianym okresie samorządy województw udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 717 373 tys. zł (w 2009 r. – 147 779 tys. zł). Złożyły się na to, w głównej mierze, poręczenia udzielone jednostkom służby zdrowia, dla których organem założycielskim było województwo samorządowe. Udzielanie poręczeń i gwarancji w przypadku niewypłacalności jednostek służby zdrowia, gdy zadłużenie SP ZOZ będzie musiał przejąć samorząd może spowodować potencjalny wzrost zobowiązań wymagalnych województw.

Spłaty za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, w wysokości 15 973 tys. zł dokonało 5 województw samorządowych.

Województwa odzyskały wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji w kwocie 40 tys. zł.

W sprawozdaniu o należnościach oraz wybranych aktywach finansowych, od 2008 r. zostały zaprezentowane dane dotyczące pozostałych należności niewymagalnych jst, stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych, posiadanej gotówki. W wyniku wprowadzonych zmian w sprawozdawczości, tylko dane dotyczące należności wymagalnych można zestawiać z wynikami osiągniętymi w minionych latach.

Na należności samorządów województw na koniec 2010 r. składały się udzielone pożyczki – 386 877 tys. zł, środki na rachunkach bankowych oraz gotówka w kasie województw samorządowych – 1 717 273 tys. zł, pozostałe należności w wysokości – 190 293 tys. zł oraz należności wymagalne – 95 327 tys. zł. W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne wzrosły o 15 931 tys. zł (o 20,1%). Na wysokość należności wymagalnych województw samorządowych, podobnie jak w latach ubiegłych, miał wpływ głównie brak wpłat na Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

7.4. Podsumowanie

1. *Na wielkość podstawowych parametrów budżetów województw samorządowych w 2010 r. miały znaczny wpływ regulacje prawne wynikające z nowej ustawy o finansach publicznych. Nastąpiła zmiana w zakresie przepływu środków ze źródeł zagranicznych i likwidacja dotacji*

¹²⁰ Niniejsze *Sprawozdanie* ... opracowane zostało na podstawie bazy danych przekazanej przez Ministerstwo Finansów w dniu 8 kwietnia 2011 r. Województwo warmińsko-mazurskie złożyło korektę sprawozdania Rb-Z (w zakresie zobowiązań wymagalnych) do Ministerstwa Finansów po zamknięciu bazy danych. W wyniku korekty, obniżyły się zobowiązania województw ogółem do kwoty 4 287 112 tys. zł, a zobowiązania wymagalne do 2 825 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 575 tys. zł i wobec ZUS – 925 tys. zł.

rozwojowych. W związku z tym, w budżetach województw na realizację zadań z udziałem środków zagranicznych, ujęte zostały wyłącznie środki z budżetu środków europejskich przeznaczone na ich własne projekty oraz dotacje celowe z budżetu państwa na pomoc techniczną i współfinansowanie krajowych projektów, co skutkowało zmniejszeniem kwot dochodów i wydatków oraz zmianą ich struktury.

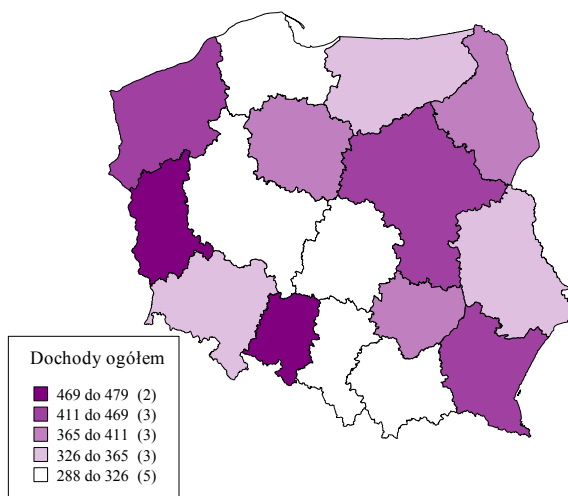
2. Dochody województw samorządowych w 2010 r. wyniosły 14 104 017 tys. zł i stanowiły 98,3% planu. Tylko 5 regionów odnotowało ponad stuprocentowe wykonanie dochodów. Kwota dochodów ogółem obniżyła się w stosunku do roku poprzedniego o 27,9%, (realnie o 30,5%). Wynikało to głównie ze zmniejszenia o 47,7% wysokości dotacji celowych (zwłaszcza dotacji celowych na zadania własne i dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) oraz dochodów własnych o 9,6%. Kwota subwencji ogólnej wzrosła o 5,4%. W porównaniu do roku ubiegłego dochody majątkowe obniżyły się o 51,1% a dochody bieżące o 14,5%.
3. Struktura dochodów województw samorządowych w 2010 r. uległa zasadniczej zmianie. W roku ubiegłym dominowały w niej dotacje celowe, których udział obniżył się o 14,7 punktów procentowych i wyniósł 38,7%. Podstawowym źródłem dochodów stały się dochody własne, które stanowiły 40,6% ogółu dochodów. Subwencje, których udział wzrósł o 6,5 punktu procentowego ukształtowały się na poziomie 20,7% dochodów ogółem. Subwencje i dotacje celowe stanowiły łącznie 59,4% dochodów województw samorządowych (w 2009 r. – 67,6%).
4. Wydatki ogółem województw samorządowych zmniejszyły się o 25,5% i zostały wykonane w wysokości 15 245 027 tys. zł (90,4% planu). Wydatki majątkowe obniżyły się o 40,3%, a wydatki bieżące o 11,5%, co niekorzystnie wpłynęło na zmianę struktury. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków obniżył się z 48,7% do 39,0%. Wydatki bieżące stanowiły 61,0% wydatków ogółem (wzrost o 9,7 punktu procentowego).
5. W 2010 r. zostały utrzymane utrwalone kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu: transportu i łączności – 39,1%, administracji publicznej – 9,0%, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – 8,5%, rolnictwa i łowiectwa – 8,2%, oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej – 6,4%, różnych rozliczeń – 6,3% i ochrony zdrowia – 6,2%. Wydatki inwestycyjne dominowały w działach: Transport i łączność – 52,8%, Rolnictwo i łowiectwo – 11,8%, Ochrona zdrowia – 11,0% oraz Kultura fizyczna i sport – 7,0%.
6. Średnie dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyły się w 2010 r. o 27,9% i wyniosły 369 zł, a wydatki per capita zmniejszyły się o 25,6%, osiągając kwotę 399 zł. Najwyższe dochody – 479 zł i wydatki – 539 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło województwo opolskie, natomiast najniższe dochody – 289 zł i wydatki – 304 zł zrealizowano w województwie śląskim. Kwoty wydatków inwestycyjnych per capita ukształtowały się w przedziale od 79 zł w województwie mazowieckim do 251 zł w opolskim.
7. Udział dochodów ze źródeł zagranicznych obniżył się w 2010 r. o 25,6 punktu procentowego i stanowił 19,1% ogółu dochodów województw (w 2009 r. – 44,7%, w 2008 r. – 15,9%). Ze środków unijnych i innych zagranicznych sfinansowano 17,0% wydatków ogółem województw samorządowych, w tym 30,9% wydatków inwestycyjnych (w 2009 r. odpowiednio 41,1% i 59,6%).

8. *Województwa samorządowe planowały na 2010 r. deficyt budżetowy w kwocie 2 515 763 tys. zł. W wyniku wykonania budżetów, tylko województwo podlaskie uzyskało nadwyżkę w kwocie 30 580 tys. zł (6,9% w relacji do dochodów), a budżety 15 województw zamknęły się deficytem w wysokości 1 171 589 tys. zł, który w odniesieniu do ich dochodów stanowił 8,6%. Najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w województwie dolnośląskim, osiągając 28,6% wielkości dochodów tej jednostki. Deficyt budżetowy finansowano przychodami z kredytów i pożyczek, obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków.*
9. *Przychody województw obniżyły się o 11,0% i wyniosły 2 785 331 tys. zł. Najwyższy udział w przychodach – 51,4%, stanowiły kredyty i pożyczki. Dwa województwa wyemitowały na pokrycie deficytu budżetowego obligacje w wysokości 146 650 tys. zł. Rozchody województw wyniosły 428 801 tys. zł (spadek o 59,0%). Stanowiły je głównie spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek (60,4%). Kwota pożyczek – 127 627 tys. zł, udzielonych głównie na pokrycie zobowiązań SP ZOZ, stanowiła 29,8% rozchodów. Wykup obligacji wyniósł 42 250 tys. zł (tj. 9,9% rozchodów).*
10. *Zobowiązania województw samorządowych na koniec 2010 r.¹²¹ wyniosły 4 291 150 tys. zł (wzrost o 40,9% przy spadku dochodów o 27,9%). Obciążenie długiem budżetów województw w 2010 r. wzrosło z 15,6% do 30,4%. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji wzrosły o 40,8% i wyniosły 4 284 286 tys. zł. Pięć województw posiadało pożyczki długoterminowe w międzynarodowych instytucjach finansowych, a województwo mazowieckie posiadało zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w podmiotach należących do strefy euro. W 8 województwach wystąpiły zobowiązania wymagalne na łączną kwotę 6 865 tys. zł. Koszty obsługi długu wyniosły 139 585 tys. zł, co stanowiło około 1% kwoty wykonanych dochodów ogółem.*
11. *Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych w 2010 r. przez województwa samorządowe poręczeń i gwarancji wyniosła 1 146 543 tys. zł (spadek o 2,6%). Województwa samorządowe z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji dokonały spłat za dłużników w wysokości 15 973 tys. zł, co stanowiło 1,4% kwoty udzielonych poręczeń i gwarancji. Z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji województwa samorządowe odzyskały wierzytelności w kwocie 40 tys. zł.*

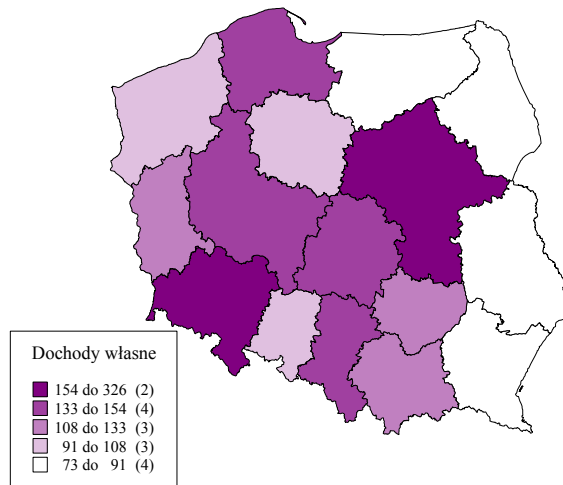
¹²¹ Ibidem, s. 299.

Rysunek 7.1. **Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. (w zł)**

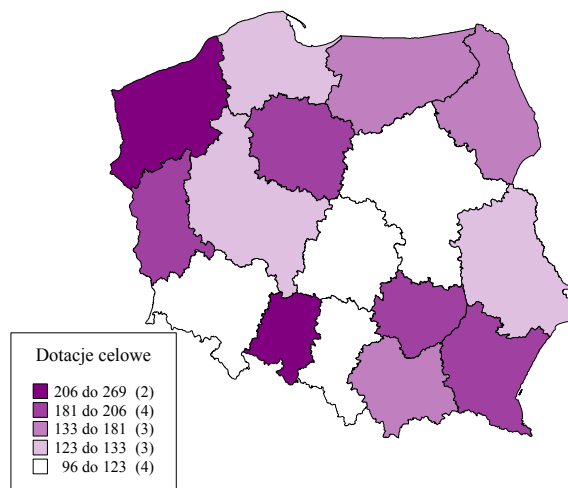
Dochody ogółem



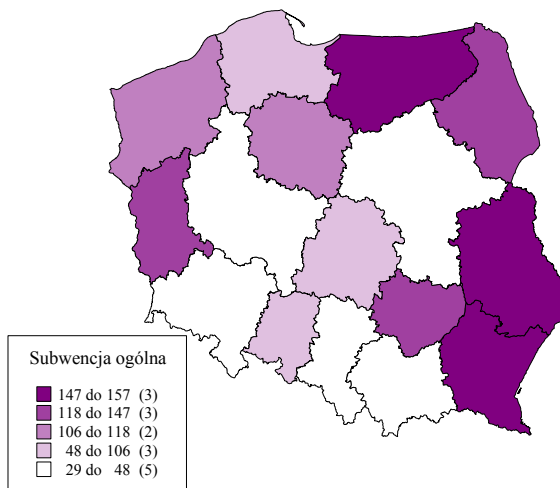
Dochody własne



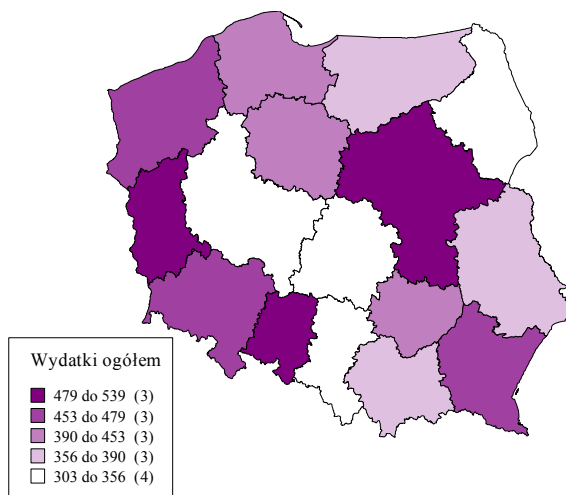
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Wydatki majątkowe

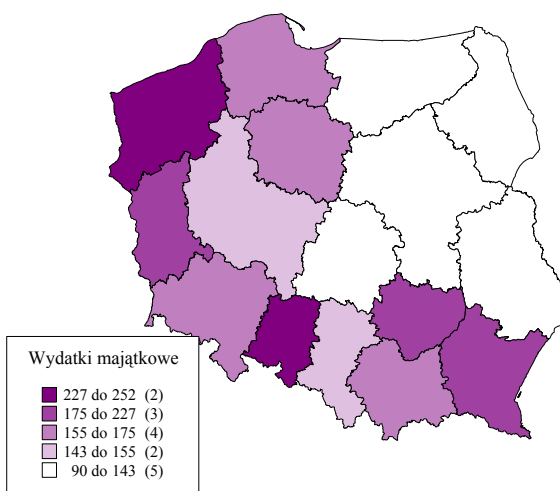


Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOEW(ODZ)TWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4,3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7,6 w %	Wynik budżetu		Stosunek nadwyżki do dochodów w %	Stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	P O L S K A	14 350 405	14 104 017	98,3	16 866 167	15 245 027	90,4	-2 515 763	-1 141 009	6,9	8,6
2	Dolnośląskie	982 328	1 013 293	103,2	1 316 852	1 303 375	99,0	-334 524	-290 083		28,6
3	Kujawsko-pomorskie	847 139	821 621	97,0	907 139	850 823	93,8	-60 000	-29 202		3,6
4	Lubelskie	790 360	752 470	95,2	857 568	767 226	89,5	-67 208	-14 755		2,0
5	Lubuskie	508 160	475 305	93,5	563 652	513 350	91,1	-55 493	-38 045		8,0
6	Łódzkie	832 736	784 477	94,2	985 982	863 166	87,5	-153 245	-78 690		10,0
7	Małopolskie	1 060 225	1 077 196	101,6	1 263 347	1 198 798	94,9	-203 122	-121 603		11,3
8	Mazowieckie	2 344 611	2 452 929	104,6	2 680 252	2 508 560	93,6	-335 641	-55 631		2,3
9	Opolskie	510 899	493 193	96,5	606 658	554 955	91,5	-95 759	-61 762		12,5
10	Podkarpackie	884 791	887 015	100,3	1 033 477	979 696	94,8	-148 686	-92 680		10,4
11	Podlaskie	528 530	442 260	83,7	566 393	411 680	72,7	-37 862	30 580	6,9	
12	Pomorskie	750 261	724 587	96,6	948 140	872 009	92,0	-197 879	-147 422		20,3
13	Śląskie	1 415 297	1 338 991	94,6	1 817 033	1 410 034	77,6	-401 736	-71 043		5,3
14	Świętokrzyskie	536 991	520 768	97,0	646 143	560 903	86,8	-109 152	-40 134		7,7
15	Warmińsko-mazurskie	552 009	520 383	94,3	603 794	541 412	89,7	-51 785	-21 029		4,0
16	Wielkopolskie	1 048 610	1 063 737	101,4	1 179 849	1 122 915	95,2	-131 239	-59 178		5,6
17	Zachodniopomorskie	757 456	735 793	97,1	889 887	786 125	88,3	-132 431	-50 332		6,8

Tabela 7.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2010 r. (2009 r. = 100%)

Lp.	WOEW(ODZ)TWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalne	realnie ¹⁾					nominalne	realnie ¹⁾			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A	72,1	69,5	90,4	95,7	105,4	52,3	74,5	71,9	88,5	59,7	59,0
2	Dolnośląskie	67,4	64,8	97,2	102,3	101,0	41,9	82,0	79,4	102,0	61,2	58,1
3	Kujawsko-pomorskie	86,3	83,7	83,1	88,8	99,8	81,4	87,3	84,7	100,0	72,2	68,8
4	Lubelskie	76,0	73,4	73,8	89,9	108,7	57,2	80,4	77,8	83,4	75,4	73,8
5	Lubuskie	62,9	60,3	95,4	99,7	113,9	41,6	66,0	63,4	95,9	47,6	47,5
6	Łódzkie	59,0	56,4	96,8	105,3	106,1	34,4	60,6	58,0	84,4	43,6	43,6
7	Małopolskie	75,3	72,7	79,7	88,1	90,1	70,3	80,0	77,4	91,2	70,7	70,4
8	Mazowieckie	83,1	80,5	86,0	91,3	96,5	70,3	77,3	74,7	88,2	50,4	51,2
9	Opolskie	77,1	74,5	78,6	81,5	110,2	68,6	80,2	77,6	93,4	69,0	69,1
10	Podkarpackie	84,6	82,0	73,6	93,6	110,7	74,7	85,2	82,6	83,9	86,9	87,6
11	Podlaskie	65,3	62,7	74,7	85,0	112,8	45,0	66,8	64,2	92,7	45,6	45,6
12	Pomorskie	61,4	58,8	102,5	106,3	104,7	37,1	68,3	65,7	87,3	53,4	51,4
13	Śląskie	87,3	84,7	115,8	109,3	102,3	63,7	81,5	78,9	80,5	82,7	83,7
14	Świętokrzyskie	66,4	63,8	82,5	67,0	100,0	50,0	74,4	71,8	85,4	64,1	60,3
15	Warmińsko-mazurskie	66,3	63,7	93,3	105,7	114,7	40,1	66,7	64,1	76,9	53,3	53,4
16	Wielkopolskie	55,6	53,0	95,0	102,6	106,3	34,6	59,7	57,1	90,8	41,8	40,9
17	Zachodniopomorskie	68,4	65,8	88,1	88,2	109,7	52,8	72,0	69,4	84,9	62,5	62,6

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 2,6%

Tabela 7.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2009 i 2010 (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2009 3	2010 4	2009 5	2010 6	2009 7	2010 8	2009 9	2010 10	2009 11	2010 12	2009 13	2010 14	2009 15	2010 16
1	2														
1	P O L S K A	32,4	40,6	53,4	38,7	14,2	20,7	48,7	39,0	47,3	37,5	51,3	61,0	9,4	14,0
2	Dolnośląskie	36,3	52,4	54,6	34,0	9,1	13,6	49,1	36,7	47,0	33,3	50,9	63,3	9,2	13,1
3	Kujawsko-pomorskie	23,8	23,0	51,6	48,7	24,5	28,4	45,7	37,7	45,4	35,8	54,3	62,3	12,1	16,3
4	Lubelskie	21,7	21,1	48,8	36,7	29,5	42,2	37,7	35,4	35,5	32,6	62,3	64,6	11,7	16,3
5	Lubuskie	17,6	26,7	66,1	43,7	16,3	29,6	61,9	44,6	61,9	44,5	38,1	55,4	8,4	14,3
6	Łódzkie	26,3	43,1	62,3	36,3	11,4	20,6	58,4	42,0	58,0	41,7	41,6	58,0	8,0	15,3
7	Małopolskie	31,3	33,2	58,2	54,3	10,5	12,6	54,6	48,2	54,5	48,0	45,4	51,8	9,2	12,5
8	Mazowieckie	67,1	69,5	24,3	20,6	8,6	10,0	28,9	18,8	24,8	16,4	71,1	81,2	9,0	11,5
9	Opolskie	21,5	21,9	63,1	56,0	15,5	22,1	54,2	46,6	54,1	46,6	45,8	53,4	10,2	14,7
10	Podkarpackie	23,0	20,0	48,7	43,0	28,3	37,0	43,8	44,7	42,4	43,6	56,2	55,3	10,2	13,1
11	Podlaskie	19,7	22,5	59,0	40,7	21,3	36,8	55,0	37,5	55,0	37,5	45,0	62,5	11,0	19,2
12	Pomorskie	27,2	45,4	63,1	38,1	9,7	16,5	56,1	43,9	55,3	41,6	43,9	56,1	8,5	14,0
13	Śląskie	37,3	49,5	51,8	37,8	10,8	12,7	46,8	47,4	44,5	45,7	53,2	52,6	10,4	14,1
14	Świętokrzyskie	21,3	26,4	59,6	44,8	19,1	28,8	51,7	44,6	51,7	41,9	48,3	55,4	9,5	15,1
15	Warmińsko-mazurskie	16,3	22,9	60,3	36,5	23,5	40,6	43,1	34,4	43,0	34,4	56,9	65,6	10,8	17,4
16	Wielkopolskie	28,9	49,4	66,2	41,2	4,9	9,3	63,6	44,6	63,2	43,4	36,4	55,4	7,5	14,1
17	Zachodniopomorskie	17,5	22,6	65,9	50,9	16,5	26,5	57,3	49,7	57,1	49,7	42,7	50,3	9,0	14,0

Tabela 7.4. Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
		ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem		ogółem		ogółem		w tym na inwestycje	
2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A	512	369	166	150	133	127	73	76	274	143	179	81
2	Dolnośląskie	523	352	190	185	148	151	48	48	285	120	194	42
3	Kujawsko-pomorskie	460	397	110	91	91	81	113	113	238	193	138	115
4	Lubelskie	458	349	99	74	63	57	135	147	224	128	107	60
5	Lubuskie	749	470	132	125	82	81	122	139	495	206	380	118
6	Łódzkie	522	309	137	133	116	122	60	64	326	112	235	62
7	Małopolskie	434	326	136	108	108	95	46	41	253	177	179	121
8	Mazowieckie	566	469	380	326	313	285	49	47	138	96	72	50
9	Opolskie	620	479	133	105	108	88	96	106	391	268	272	172
10	Podkarpackie	499	422	115	84	67	62	141	156	243	181	112	83
11	Podlaskie	569	372	112	84	74	63	121	137	336	151	229	77
12	Pomorskie	530	324	144	147	120	127	51	54	335	123	233	64
13	Śląskie	330	289	123	143	110	121	36	37	171	109	105	75
14	Świętokrzyskie	617	411	131	109	99	66	118	118	367	184	216	95
15	Warmińsko-mazurskie	550	365	89	83	60	64	129	148	332	133	174	53
16	Wielkopolskie	562	312	163	154	137	140	27	29	372	128	293	82
17	Zachodniopomorskie	635	434	111	98	91	81	105	115	418	221	292	151

Tabela 7.5. Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2009 i 2010 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem				Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące			
		ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		ogółem		w tym		dotacje	
		2009		2010		2009		2009		2009		2009	
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	2												
1	P O L S K A	536	399	261	156	254	150	275	244	51	56	136	92
2	Dolnośląskie	553	453	272	166	260	151	281	287	51	59	143	111
3	Kujawsko-pomorskie	471	411	215	155	214	147	256	256	57	67	123	84
4	Lubelskie	442	356	167	126	157	116	275	230	52	58	138	84
5	Lubuskie	770	508	476	227	476	226	294	281	65	73	145	100
6	Łódzkie	560	340	327	143	325	142	233	197	45	52	132	84
7	Małopolskie	455	363	248	175	248	174	207	188	42	45	110	83
8	Mazowieckie	622	479	180	90	154	79	443	389	56	55	132	95
9	Opolskie	671	539	363	251	363	251	307	288	68	79	159	123
10	Podkarpackie	548	466	240	208	232	203	308	258	56	61	168	87
11	Podlaskie	518	346	285	130	285	130	233	216	57	66	125	83
12	Pomorskie	574	390	322	171	317	162	252	219	49	54	145	96
13	Śląskie	372	304	174	144	166	139	198	160	39	43	116	79
14	Świętokrzyskie	593	442	307	197	307	185	286	245	56	67	174	86
15	Warmińsko-mazurskie	568	379	245	131	244	131	323	249	61	66	191	111
16	Wielkopolskie	553	329	352	147	350	143	201	182	42	46	120	91
17	Zachodniopomorskie	645	464	369	231	368	231	275	234	58	65	155	98

Tabela 7.6. Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2010 r. (w %)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w doch. b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	95	123	119	63	84	52	113	107	118
3	Kujawsko-pomorskie	107	61	64	147	135	142	103	100	105
4	Lubelskie	95	49	45	193	90	74	89	81	94
5	Lubuskie	127	84	64	182	144	145	127	146	115
6	Łódzkie	84	89	96	83	79	76	85	92	81
7	Małopolskie	88	72	75	54	124	149	91	112	77
8	Mazowieckie	127	217	224	61	67	62	120	58	160
9	Opolskie	130	70	70	139	188	213	135	161	118
10	Podkarpackie	114	56	49	205	127	103	117	134	106
11	Podlaskie	101	56	49	179	106	95	87	84	89
12	Pomorskie	88	98	100	70	86	80	98	110	90
13	Śląskie	78	95	95	48	76	93	76	93	66
14	Świętokrzyskie	111	72	52	155	129	117	111	127	101
15	Warmińsko-mazurskie	99	56	50	194	93	65	95	84	102
16	Wielkopolskie	84	103	111	38	90	101	82	94	75
17	Zachodniopomorskie	118	65	63	151	155	186	116	148	96

Tabela 7.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2010 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w % do dochodów w stosunku	kwota	w % do dochodów w stosunku	razem	razem	kwota	w % do dochodów w stosunku	kwota	w % do dochodów w stosunku	kwota	razem	kwota	w tym z tytułu dostaw towarów i usług
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	4 291 150	30,4	332 745	2,4	3 951 541	28,0	3 951 541	28,0	0	0,0	6 865	0,0	3 579	0,0
2	Dolnośląskie	243 301	24,0	0	0,0	243 250	24,0	243 250	24,0	0	0,0	51	0,0	0	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	315 273	38,4	0	0,0	315 273	38,4	315 273	38,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
4	Lubelskie	240 169	31,9	0	0,0	240 169	31,9	240 169	31,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Lubuskie	173 359	36,5	0	0,0	172 241	36,2	172 241	36,2	0	0,0	1 118	0,2	283	0,1
6	Łódzkie	245 606	31,3	0	0,0	245 600	31,3	245 600	31,3	0	0,0	6	0,0	0	0,0
7	Małopolskie	360 837	33,5	0	0,0	359 493	33,4	359 493	33,4	0	0,0	1 344	0,1	247	0,0
8	Mazowieckie	1 398 666	57,0	324 745	13,2	1 073 891	43,8	1 073 891	43,8	0	0,0	30	0,0	30	0,0
9	Opolskie	235 665	47,8	0	0,0	235 665	47,8	235 665	47,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Podkarpackie	232 875	26,3	0	0,0	232 875	26,3	232 875	26,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11	Podlaskie	15 348	3,5	8 000	1,8	7 348	1,7	7 348	1,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
12	Pomorskie	269 000	37,1	0	0,0	269 000	37,1	269 000	37,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
13	Śląskie	173 786	13,0	0	0,0	173 775	13,0	173 775	13,0	0	0,0	12	0,0	12	0,0
14	Świętokrzyskie	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	2	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	157 110	30,2	0	0,0	152 806	29,4	152 806	29,4	0	0,0	4 304	0,8	3 006	0,6
16	Wielkopolskie	76 300	7,2	0	0,0	76 300	7,2	76 300	7,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
17	Zachodniopomorskie	153 856	20,9	0	0,0	153 856	20,9	153 856	20,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne

8.1. Związki międzygminne

8.1.1. Informacje ogólne

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności zarówno lokalnej, jak i regionalnej jest realizują poprzez wykonywanie zadań publicznych o charakterze bieżącym i inwestycyjnym. W sytuacji, gdy zadanie przewidziane do realizacji przekracza możliwości finansowe bądź organizacyjne pojedynczej gminy, ustawodawca dopuszcza formę współdziałania jest w postaci związku międzygminnego.

Związek międzygminny jest formą dobrowolnego współdziałania gmin, posiada osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Aktem prawnym, który reguluje tworzenie i funkcjonowanie związków międzygminnych, jest ustawa o samorządzie gminnym, a w szczególności zapisy rozdziału 7 ustawy. Utworzenie związku wymaga podjęcia uchwał rad zainteresowanych gmin – przyszłych członków, przyjęcia statutu oraz zarejestrowania związku. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Statut powinien określać m.in.: nazwę i siedzibę związku, uczestników i czas trwania związku, zadania, organy związku i ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i formę pokrywania strat związku. Wskazane jest, aby w statucie znalazły się zapisy dotyczące zasad przystępowania i występowania członków, a także związane z tym rozliczenia oraz zasady likwidacji. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, w skład którego wchodzi przedstawiciele gmin tworzących związek. Zgromadzenie związku wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Organem wykonawczym związku jest zarząd, który powołuje zgromadzenie spośród swoich członków.

Prowadząc gospodarkę finansową związki międzygminne opierają się na tych samych zasadach i przepisach prawa, które dotyczą jest. W związku z tym, w zakresie spraw budżetowych, związki międzygminne są zobowiązane do opracowania projektu budżetu, uchwalania budżetu oraz do sporządzania sprawozdań budżetowych. Ponadto, związki mogą angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki, które nie znalazły pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować w bankach czasowo wolne środki.

Statutowa działalność prowadzona przez związki międzygminne jest różnorodna, obejmuje swym zakresem zarówno zadania związane z zarządzaniem lokalnym transportem zbiorowym, zarządzaniem drogami, ochroną środowiska, ochroną wód, ziemi i powietrza, gospodarką odpadami, gospodarką wodno-ściekową, jak również działaniem na rzecz rozwoju i promowania turystyki.

Biorąc pod uwagę fakt, że związki międzygminne realizują jedno bądź kilka zadań należących do szerokiego zakresu działania jest, porównywanie gospodarki finansowej poszczególnych związków może mieć jedynie charakter bardzo ogólny. Liczbę związków międzygminnych w układzie województw przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba związków międzygminnych w roku 1993 oraz w latach 2009 i 2010

Województwo	Liczba związków										
	1993	2009					2010				
	uchwalających budżet i składających sprawozdania	stan na 01.01	nowo zarejestrowanych	wyrejestrowanych	stan na 31.12	uchwalających budżet i składających sprawozdania	stan na 01.01	nowo zarejestrowanych	wyrejestrowanych	stan na 31.12	uchwalających budżet i składających sprawozdania
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Polska, z tego:	66	238	6	12	232	174	232	5	11	226	165¹⁾
Dolnośląskie	7	16	-	-	16	13	16	-	2	14	12
Kujawsko-pomorskie	4	14	-	1	13	8	13	-	2	11	8
Lubelskie	1	14	-	-	14	12	14	-	-	14	12
Lubuskie	1	10	-	-	10	5	10	-	-	10	5
Łódzkie	3	10	1	1	10	7	10	-	-	10	7
Małopolskie	4	24	-	1	23	20	23	1	1	23	18
Mazowieckie	6	20	1	2	19	16	19	1	-	20	16
Opolskie	2	14	-	1	13	7	13	-	-	13	7
Podkarpackie	1	16	1	1	16	12	16	-	1	15	9
Podlaskie	2	8	-	-	8	7	8	-	-	8	7
Pomorskie	2	11	-	-	11	6	11	-	1	10	5
Śląskie	13	15	-	2	13	10	13	-	2	11	9
Świętokrzyskie	4	19	-	2	17	14	17	-	-	17	14
Warmińsko-mazurskie	2	15	-	-	15	14	15	1	-	16	14
Wielkopolskie	9	21	2	1	22	17	22	2	2	22	16
Zachodniopomorskie	5	11	1	-	12	6	12	-	-	12	6

¹⁾ Do liczby związków uchwalających budżet i składających sprawozdania wliczony został 1 związek, który nie uchwalił budżetu, a złożył sprawozdania budżetowe oraz 1 związek, który uchwalił budżet, jednak nie przesłał sprawozdań.

8.1.2. Dochody

W 2010 r. dochody ogółem związków międzygminnych wyniosły 1 663 775 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 84,3%. W porównaniu do 2009 r. uzyskane dochody były wyższe o 27,2%. Najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (688 076 tys. zł) oraz zachodniopomorskiego (634 648 tys. zł). Udział dochodów związków tych dwóch województw w dochodach wszystkich związków w kraju wyniósł, odpowiednio 41,4% i 38,2%.

Do najważniejszych źródeł dochodów związków międzygminnych w 2010 r. należały:

- wpływy uzyskane z wpłat gmin – członków związku,
- środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych, w tym także środki pozyskane z budżetu UE,
- wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych.

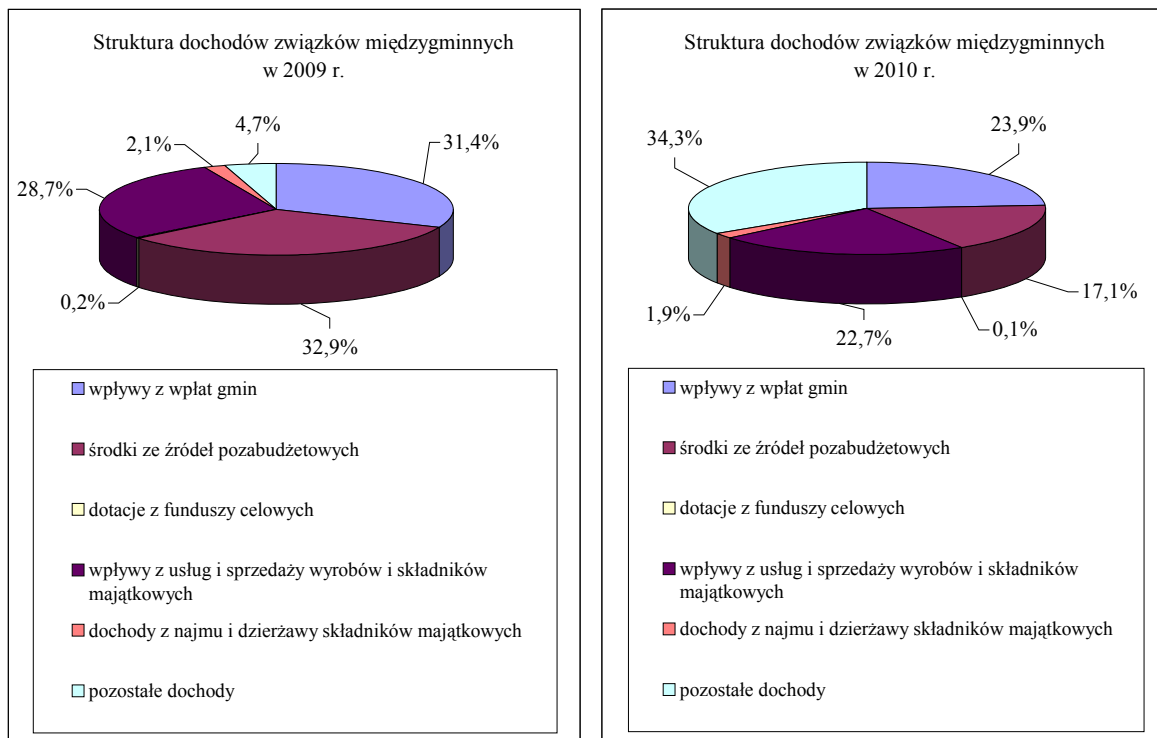
Najwyższy wzrost dochodów, w stosunku do 2009 r., osiągnęły związki województwa zachodniopomorskiego – o 152,8% głównie ze względu na realizację projektów finansowanych ze źródeł zagranicznych. W województwie lubuskim związki międzygminne zrealizowały dochody na zdecydowanie niższym poziomie niż w roku ubiegłym. Spadek dochodów o 10,9% związany był z nieotrzymywaniem w 2010 r. przez związki tego regionu środków pochodzących ze źródeł pozabudżetowych. Dane dotyczące realizacji dochodów i przychodów związków międzygminnych w układzie województw w latach 2009 i 2010 przedstawia **tabela 8.1.**

Na wielkość budżetów związków międzygminnych funkcjonujących na terenie danego województwa wpływa w istotny sposób charakter oraz zakres zadań statutowych, które realizują. Powyższe kwestie miały zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów zrealizowanych przez związki.

Analiza zmian wysokości źródeł dochodów, w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów – o 17,6% dotyczył dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych. W stosunku do roku ubiegłego obniżyły się natomiast dochody pochodzące ze źródeł pozabudżetowych oraz dochody z tytułu dotacji z funduszy celowych – odpowiednio o 33,8% i 25,8%. Dochody z tytułu wpływów uzyskanych z wpłat gmin oraz wpływy z usług, sprzedaży wyrobów i składników majątkowych pozostały na podobnym poziomie.

Struktura dochodów związków międzygminnych w stosunku do 2009 r. uległa znacznym zmianom. Najwyższy udział w dochodach ogółem stanowiły pozostałe dochody – 34,3%, ich udział w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 29,5 punktu procentowego. W stosunku do roku ubiegłego obniżył się udział dochodów z tytułu wpływu z wpłat gmin – o 7,5 punktu procentowego, ze środków ze źródeł pozabudżetowych – o 15,8 punktu procentowego, z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych – o 6,0.

Udział otrzymanych dotacji z funduszy celowych oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych w strukturze dochodów, przy bardzo nieznacznych odchyleniach, pozostał na podobnym poziomie jak w roku 2009. Strukturę dochodów związków międzygminnych w latach 2009 i 2010 przedstawiają poniższe wykresy.



Na projekty inwestycyjne, jak również na te o charakterze nieinwestycyjnym, realizowane ze środków Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych związki międzygminne pozyskały w 2010 r. kwotę w wysokości 783 828 tys. zł, co stanowiło 47,1%

wykonanych dochodów ogółem. W stosunku do roku ubiegłego udział tych środków w osiągniętych dochodach ogółem wzrósł o 12,1 punktu procentowego. Dochody pochodzące ze źródeł zagranicznych w 2010 r. uzyskały 34 związki z 13 województw. Podobnie jak w roku ubiegłym najwyższe dochody z tego tytułu uzyskał Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (województwo zachodniopomorskie). Na wysoki poziom dochodów znaczący wpływ miały środki pozyskane na realizację projektów związanych z zagospodarowaniem turystycznym na obszarach cennych przyrodniczo oraz gospodarką wodno-ściekową, a także te, które dotyczyły wspierania działań informacyjnych i promocyjnych związku jako przykład współpracy polsko-niemieckiej.

8.1.3. Wydatki

Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków międzygminnych w 2010 r. wyniosła 1 685 153 tys. zł, tj. 80,4% planu. Na finansowanie działalności bieżącej związki międzygminne przeznaczyły 46,8% swoich wydatków. Wykonanie **wydatków bieżących** wyniosło 789 251 tys. zł i było wyższe, w porównaniu z rokiem ubiegłym, o 50 766 tys. zł, tj. o 6,9%. Strukturę wydatków bieżących związków międzygminnych w 2010 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2010 r.

Województwo	Ogółem wydatki bieżące (w tys. zł)	w tym:					Struktura (w %)				
		wynagrodzenia i pochodne	dotacje z budżetu	wydatki na obsługę długu	wydatki z tytułu poręczeń	pozostałe wydatki	3:2	4:2	5:2	6:2	7:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Polska, z tego:	789 251	72 074	1 487	9 040	0	706 651	9,1	0,2	1,1	0,0	89,5
Dolnośląskie	26 471	5 431	140	5 436	0	15 464	20,5	0,5	20,5	0,0	58,4
Kujawsko-pomorskie	1 998	1 260	0	4	0	734	63,0	0,0	0,2	0,0	36,7
Lubelskie	2 620	552	221	55	0	1 793	21,1	8,4	2,1	0,0	68,4
Lubuskie	9 073	3 342	0	101	0	5 631	36,8	0,0	1,1	0,0	62,1
Łódzkie	1 192	605	16	35	0	536	50,7	1,4	2,9	0,0	45,0
Małopolskie	28 585	3 120	51	150	0	25 265	10,9	0,2	0,5	0,0	88,4
Mazowieckie	10 194	4 038	10	55	0	6 092	39,6	0,1	0,5	0,0	59,8
Opolskie	1 685	672	0	0	0	1 013	39,9	0,0	0,0	0,0	60,1
Podkarpackie	10 173	4 918	0	2	0	5 253	48,3	0,0	0,0	0,0	51,6
Podlaskie	414	266	0	5	0	143	64,2	0,0	1,3	0,0	34,5
Pomorskie	20 164	1 973	0	0	0	18 191	9,8	0,0	0,0	0,0	90,2
Śląskie	608 461	21 452	989	93	0	585 926	3,5	0,2	0,0	0,0	96,3
Świętokrzyskie	27 353	8 542	0	216	0	18 594	31,2	0,0	0,8	0,0	68,0
Warmińsko-mazurskie	3 267	1 171	60	141	0	1 895	35,9	1,8	4,3	0,0	58,0
Wielkopolskie	24 411	9 930	0	440	0	14 041	40,7	0,0	1,8	0,0	57,5
Zachodniopomorskie	13 189	4 802	0	2 306	0	6 080	36,4	0,0	17,5	0,0	46,1

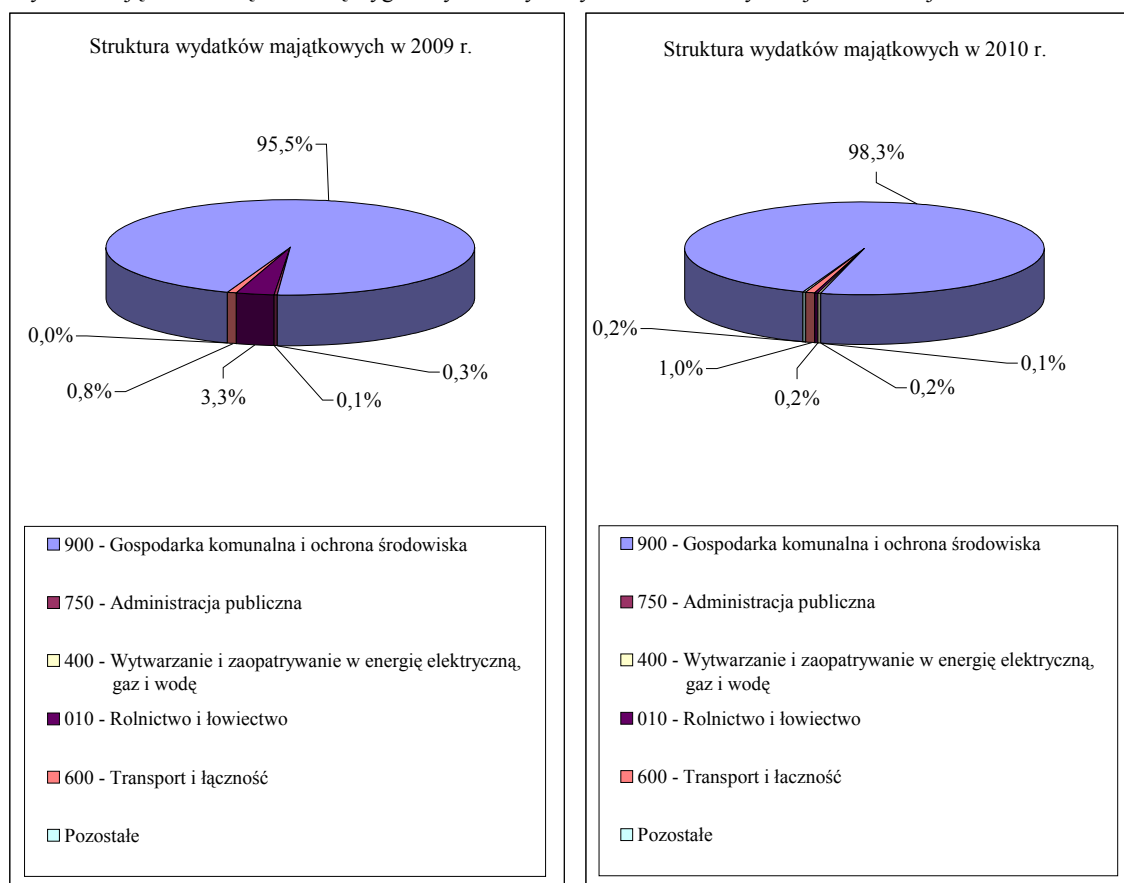
W 2010 r. związki międzygminne przeznaczyły 89,5% wydatków bieżących na tzw. wydatki bieżące rzeczowe, związane bezpośrednio z realizowanymi zadaniami, w szczególności dotyczyło to związków, które wykonywały zadania w zakresie organizacji transportu zbiorowego. Wydatki związków dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń stanowiły 9,1% ogółu wydatków bieżących, dotacje udzielone z budżetu związków wyniosły 0,2%. Na obsługę długu związki międzygminne przeznaczyły 1,1%

ogółu wydatków bieżących. Struktura wydatków bieżących ukształtowała się na poziomie zbliżonym do 2009 r., a ewentualne różnice nie przekraczały jednego punktu procentowego.

Na **wydatki majątkowe** w 2010 r. związki międzygminne przeznaczyły 895 902 tys. zł, tj. 53,2% ogółu wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe, analogicznie jak w minionym roku, zrealizowały związki województwa zachodniopomorskiego. Wydatki inwestycyjne wszystkich związków wyniosły 878 548 tys. zł. Pozostała kwota wydatków majątkowych (17 354 tys. zł) dotyczyła zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego.

Podobnie jak w roku ubiegłym 98,3% ogółu wydatków majątkowych przeznaczono na wydatki związków w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900). Inwestycje realizowane w tym dziale związane były z rozbudową infrastruktury wodno-ściekowej. Kierunki poniesionych wydatków majątkowych wg działów klasyfikacji zaprezentowano poniżej.

Wydatki majątkowe związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2009 i 2010



W 2010 r. 37 związków międzygminnych realizowało swoje zadania przy udziale środków pochodzących z budżetu UE oraz innych źródeł zagranicznych. Część tych środków pochodziła jeszcze z okresu kandydowania Polski do przyjęcia jej w poczet członków UE (np. ISPA). Większość związków realizowała swoje projekty w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych danego województwa, Szwajcarsko - Polskiego Programu Współpracy oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013.

Łączna kwota wydatków (finansowanie i współfinansowanie), która została poniesiona na realizację projektów finansowanych środkami zagranicznymi wyniosła 1 685 153 tys. zł, co stanowiło 51,2% ogółu wydatków wykonanych w 2010 r.

Podobnie jak w roku ubiegłym najwyższe wykonanie wydatków pochodzących ze źródeł zagranicznych odnotowano w Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (województwo zachodniopomorskie). Związek ten kontynuował realizację projektu związanego z gospodarką wodno-ściekową oraz zagospodarowaniem obszarów cennych przyrodniczo.

Porównanie wydatków ogółem w układzie działowym wskazywało, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 56,5% oraz w dziale 600 – Transport i łączność – 37,4% wydatków ogółem. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 6,1% ogółu wydatków.

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2010 r.

Województwo	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:							
		Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Dział 600 Transport i łączność	Dział 750 Administracja publiczna	Dział 010 Rolnictwo i łowiectwo	Dział 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	Dział 757 Obsługa długu publicznego	Dział 801 Oświata i wychowanie	Pozostałe
Polska, z tego:	1 685 153	952 434	629 487	48 287	3 848	26 458	9 044	9 575	6 020
Dolnośląskie	96 441	80 135	434	6 294	0	974	5 436	2 807	361
Kujawsko-pomorskie	2 903	990	54	409	0	0	4	0	1 445
Lubelskie	3 563	3 358	0	151	0	0	55	0	0
Lubuskie	9 986	9 455	48	301	0	82	101	0	0
Łódzkie	9 614	420	8 093	1 034	0	0	38	0	28
Małopolskie	35 971	8 488	23 064	3 860	78	116	150	0	216
Mazowieckie	10 704	4 935	0	495	1 120	3 500	55	0	599
Opolskie	3 173	392	0	371	0	2 410	0	0	0
Podkarpackie	12 082	1 932	1 975	2 618	0	13	2	4 334	1 207
Podlaskie	1 828	1 763	0	15	39	0	5	0	5
Pomorskie	20 251	2 852	17 399	0	0	0	0	0	0
Śląskie	731 050	125 617	578 419	26 807	15	99	93	0	0
Świętokrzyskie	52 312	37 193	0	183	566	13 881	216	0	272
Warmińsko-mazurskie	26 783	24 889	0	1 425	8	0	141	0	321
Wielkopolskie	49 438	37 706	0	1 495	2 021	5 384	440	1 331	1 060
Zachodniopomorskie	619 053	612 307	0	2 830	0	0	2 307	1 102	506

8.1.4. Wynik finansowy oraz zobowiązania

Wynik finansowy

Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami wszystkich związków międzygminnych w 2010 r. była ujemna i wynosiła *per saldo* 21 378 tys. zł.

Wynik finansowy związków międzygminnych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)
Ogółem, z tego:	174	- 201 127	165	- 21 378
- nadwyżka	111	37 544	95	51 738
- deficyt	62	- 238 671	69	- 73 116
- budżet zrównoważony	1	0	1	0
Udział związków międzygminnych z deficytem w liczbie związków ogółem (w %)	35,6	x	41,8	x
Udział deficytu w dochodach ogółem (w %)	x	18,2	x	4,4

Dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 95 związków, w 69 związkach osiągnięte dochody były niższe od wydatków, a 1 związek zrealizował dochody i wydatki na tym samym poziomie.

Przychody i rozchody

Związki międzygminne, podobnie jak jst, mogą uchwalić niższy plan dochodów niż wydatków, jednak wówczas należy wskazać źródła sfinansowania planowanego deficytu. W tym celu związki międzygminne mogą korzystać zarówno z nadwyżek budżetowych osiągniętych w latach ubiegłych, jak i z zaciąganych na ten cel kredytów, pożyczek lub też tzw. wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu związku, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W 2010 r. związki międzygminne osiągnęły przychody w wysokości 358 821 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego były niższe o 66 979 tys. zł, tj. o 15,7%. Głównym źródłem przychodów były zaciągnięte kredyty i pożyczki – 42,6% (w tym 142 421 tys. zł na realizację programów i projektów finansowanych ze środków unijnych). Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 182 643 tys. zł, co stanowiło 73,7% ogólnej kwoty rozchodów, która w 2010 r. wyniosła 247 758 tys. zł.

Zobowiązania

Łączna kwota zobowiązań związków międzygminnych na koniec 2010 r. wynosiła 397 811 tys. zł. W stosunku do 2009 r. zobowiązania związków międzygminnych obniżyły się o 34 398 tys. zł. Zobowiązania związków to przede wszystkim kredyty i pożyczki w kwocie 395 132 tys. zł (99,3% ogółu zobowiązań) oraz zobowiązania wymagalne w wysokości 2 680 tys. zł (0,7% ogółu zobowiązań), w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 2 316 tys. zł.

W 2010 r. w 8 związkach międzygminnych relacja zobowiązań ogółem do osiągniętych przez nie dochodów była wyższa od 60%. Przyczyną wysokiego poziomu zadłużenia były m.in. wysokie zobowiązania zaciągnięte na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych i innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz niski poziom wykonania dochodów. Większość zobowiązań stanowiły kredyty i pożyczki zaciągnięte w latach poprzednich, których spłata następuje sukcesywnie.

8.1.5. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2010 r.

W 2010 r. kolegia regionalnych izb obrachunkowych zbadały 1 296 uchwał organów związków międzygminnych. W 1 215 uchwałach nie stwierdzono naruszenia prawa, tj. w 93,8% ogółu badanych uchwał. W 81 uchwałach kolegia regionalnych izb obrachunkowych stwierdziły naruszenie prawa, w tym:

- wobec 21 wszczęte postępowanie umorzono w związku z faktem, że organy związków we własnym zakresie usunęły nieprawidłowości,
- w 1 uchwale stwierdzono naruszenie prawa, a postępowanie zostało umorzone z uwagi na upływ roku budżetowego, którego uchwała dotyczyła,
- w 23 przypadkach stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- w 36 przypadkach orzeczono o nieważności uchwał (20 – nieważność w całości, 16 – nieważność w części).

W **uchwałach budżetowych** stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- ustalenie wskaźnika spłat otrzymanych pożyczek i kredytów wraz z należnymi odsetkami w wysokości przekraczającej wskaźnik wynikający z art. 169 suofp,
- nieprawidłowe ustanowienie upoważnienia dla zarządu związku (zaniechanie podania zakresu przedmiotowego upoważnienia),
- niewłaściwe określenie wysokości rezerwy ogólnej,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a załącznikami,
- błędy w stosowaniu klasyfikacji budżetowej,

W **uchwałach zmieniających budżet** kolegia regionalnych izb obrachunkowych wskazały na naruszenia prawa dotyczące:

- niewyodrębnienia wydatków bieżących w szczególowości wynikającej z art. 236 ust. 3 pkt 1 - 6 nuofp,
- nieprawidłowego lub braku określenia przeznaczenia nadwyżki budżetowej,
- niezachowania równowagi budżetowej,
- niewskazania w części normatywnej uchwały łącznej kwoty wydatków bieżących oraz łącznej kwoty wydatków majątkowych po dokonanych zmianach.

W **uchwałach w sprawie absolutorium** nieprawidłowości polegały na:

- podjęciu uchwały absolutoryjnej bez uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej,
- podjęciu uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w art. 199 ust. 3 suofp, w związku z art. 121 ust. 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych,
- podaniu nieprawidłowej podstawy prawnej.

W **pozostałych zbadanych uchwałach** nieprawidłowości oraz uchybienia dotyczyły:

- niewłaściwego określenia szczególowości planu dochodów i wydatków, co było niezgodne z art. 235 ust. 4 oraz art. 236 ust. 5 nuofp,
- błędów proceduralnych w zakresie ustalania trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- opracowania układu wykonawczego budżetu przy jednoczesnym wskazaniu podstawy prawnej, która straciła obowiązującą moc,

- niezamieszczenia w uchwale o pomocy finansowej imiennego wykazu jst, którym zostanie ona udzielona,
- umorzenia odsetek od nieterminowo regulowanych należności – naruszenie kompetencji organu wykonawczego do umorzenia należności pieniężnych.

8.1.6. Podsumowanie

1. *W rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na dzień 31 grudnia 2010 r. ujętych było 226 związków międzygminnych, z których 61 nie podjęło działalności, co stanowiło 27,0% ogółu zarejestrowanych. Najwięcej związków międzygminnych funkcjonuje w województwie małopolskim. Osiągnięty w 2010 r. poziom dochodów, jak i zrealizowane przez związki międzygminne wydatki stanowiły około 1% ogółu dochodów i wydatków wszystkich jst w kraju. Najwyższy udział w zrealizowanych dochodach i wydatkach wszystkich związków międzygminnych w kraju osiągnęły związki województwa śląskiego – odpowiednio 41,4 % i 43,4%.*
2. *W 2010 r. zarejestrowano 5 nowych związków międzygminnych, z których jeden podjął działalność. Statutowe cele nowo utworzonych związków są wielokierunkowe, obejmują zadania związane z gospodarką wodno-ściekową, z gospodarką odpadami komunalnymi, zapewnieniem opieki bezdomnym zwierzętom poprzez budowę schroniska, a także przedsięwzięcia związane z lokalnym transportem zbiorowym i upowszechnianiem turystyki. Wspólne podejmowanie zadań pozwala zainteresowanym gminom wykonywać je w sposób bardziej efektywny.*
3. *Związki międzygminne osiągnęły dochody w wysokości 1 663 775 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o 27,2%. Głównym źródłem dochodów były wpływy z wpłat gmin (23,9%) oraz pozostałe dochody (34,2%). Środki pozyskane z budżetu UE, w tym środki na współfinansowanie oraz z innych źródeł zagranicznych stanowiły 47,1% osiągniętych dochodów ogółem. Najwyższy wzrost dochodów odnotowano w związkach gmin województwa zachodniopomorskiego.*
4. *Wydatki ogółem związków międzygminnych w 2010 r. wyniosły 1 685 153 tys. zł i były wyższe o 11,7% w stosunku do roku ubiegłego. Wydatki bieżące stanowiły 46,8%, a wydatki majątkowe 53,2%. Inwestycje zostały sfinansowane środkami unijnymi w wysokości 849 332 tys. zł co stanowiło 94,8% ogółu wydatków majątkowych.*
5. *Związki międzygminne najwięcej środków finansowych przeznaczyły na realizację zadań w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 56,5% oraz Transport i łączność – 37,4% (w 2009 r. odpowiednio 52,6% i 39,5%). Udział w wydatkach ogółem pozostałych działów kształtował się w granicach od 0,2% (Administracja publiczna) do 2,9% (Rolnictwo i łowiectwo).*
6. *Zadłużenie związków międzygminnych na koniec 2010 r. wyniosło 397 811 tys. zł (24,0% dochodów wykonanych). Zaciągnięte kredyty i pożyczki (395 132 tys. zł) stanowiły 99,3% ogółu zobowiązań. Pozostałą kwotę w wysokości 2 680 tys. zł (0,7% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania wymagalne, głównie z tytułu dostaw towarów i usług. Koszty obsługi długu wyniosły 9 040 tys. zł (0,5% ogółu wydatków).*

8.2. Związki powiatów

8.2.1. Informacje ogólne

Powiaty, podobnie jak gminy, mogą z innymi powiatami tworzyć związki i wspólnie wykonywać zadania publiczne. Stosowne regulacje zostały zawarte w przepisach rozdziału 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych powiatów. Z dniem ogłoszenia statutu prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, dotyczące wykonywania zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek. Statut związku musi być przyjęty przez rady wszystkich powiatów tworzących związek. Związek powiatów podobnie jak związek gmin jest wpisywany do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji.

Na terenie kraju zarejestrowane są dwa związki powiatów, z których funkcjonuje jeden – Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu. Jego statutowym celem jest uruchomienie systemu informatycznego umożliwiającego prowadzenie ewidencji gruntów i budynków obejmującej pełen zakres danych ewidencyjnych, a w szczególności wspólny zakup i wdrożenie jednego oprogramowania dla województwa zachodniopomorskiego do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz założenie komputerowych baz danych ewidencyjnych.

8.2.2. Dochody, wydatki, wynik finansowy

W 2010 r. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu kontynuował swoją działalność. Budżet Związku na koniec roku został wykonany w wysokości: dochody 5 822 tys. zł oraz wydatki 1 756 tys. zł.

Całość wydatków przeznaczono na sfinansowanie zadań bieżących. Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 11,7% poniesionych wydatków, natomiast 88,3% wydatkowano na pokrycie pozostałych kosztów działalności, w tym 86,1% na zakup usług.

Związek zamknął 2010 r. nadwyżką budżetową w wysokości 4 066 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2010 r. związek nie posiadał żadnych zobowiązań.

8.2.3. Podsumowanie

- 1. Podobnie jak w przypadku gmin ustawodawca umożliwił tworzenie związków przez powiaty. W 2010 r. nie powstał żaden nowy związek, a z dwóch istniejących tylko Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu kontynuuje działalność od 2003 r.*
- 2. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu w 2010 r. zrealizował dochody w wysokości 5 822 tys. zł, na wydatki przeznaczył 1 756 tys. zł i zamknął rok budżetowy nadwyżką w wysokości 4 066 tys. zł. Związek na koniec 2010 roku nie wykazywał zobowiązań.*

Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2009 i 2010 (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dynamika zmian w %	w tym:												Przychody	Dynamika zmian w %
					wpływy z wpłat gmin		środki ze źródeł pozabudżetowych		dotacje z funduszy celowych		wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych		dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych					
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009
1		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1	P O L S K A	1 307 810	1 663 775	127,2	410 612	398 120	429 950	284 403	2 572	1 908	375 296	378 021	27 421	32 255	425 800	358 821	84,3	
2	Dolnośląskie	90 553	88 233	97,4	6 749	5 921	41 372	38 364	144	33	1 091	1 066	17 326	21 604	43 789	29 119	66,5	
3	Kujawsko-pomorskie	2 403	2 631	109,5	628	532	0	356	0	0	1 013	1 104	245	240	678	1 022	150,7	
4	Lubelskie	3 886	5 301	136,4	1 896	2 733	0	55	17	8	1 670	1 610	69	243	1 838	1 458	79,3	
5	Lubuskie	12 955	11 547	89,1	2 744	2 366	801	16	47	0	8 263	7 652	133	100	976	2 399	245,8	
6	Łódzkie	6 530	9 922	152,0	5 695	3 099	0	0	42	33	1	21	58	50	663	661	99,7	
7	Małopolskie	38 013	38 652	101,7	22 959	20 641	781	29	0	0	9 442	8 976	1 014	605	4 675	3 826	81,8	
8	Mazowieckie	10 781	12 857	119,3	3 412	6 089	0	73	1 023	177	5 553	6 010	3	2	3 526	4 349	123,4	
9	Opolskie	2 898	2 821	97,3	1 256	1 236	0	0	0	0	1 481	1 493	0	0	1 424	2 507	176,1	
10	Podkarpackie	9 883	11 472	116,1	5 346	5 506	3 824	450	51	47	0	0	272	263	1 106	2 509	227,0	
11	Podlaskie	2 121	2 247	105,9	1 829	2 086	0	0	100	0	33	17	131	95	1 352	1 774	131,2	
12	Pomorskie	15 080	20 052	133,0	4 446	5 386	1	1	676	0	9 551	14 295	206	48	1 785	1 318	73,9	
13	Śląskie	743 443	688 076	92,6	298 225	300 048	126 282	49 364	0	0	294 234	291 968	2 758	3 778	89 345	90 513	101,3	
14	Świętokrzyskie	53 819	56 202	104,4	15 074	7 528	10 908	697	25	1 119	20 537	17 653	5 153	5 164	13 650	14 582	106,8	
15	Warmińsko-mazurskie	16 727	25 077	149,9	15 352	18 375	0	45	79	0	17	33	52	62	3 171	6 209	195,8	
16	Wielkopolskie	47 691	54 038	113,3	18 502	9 018	7 674	17 380	296	112	17 235	20 183	1	1	18 952	25 078	132,3	
17	Zachodniopomorskie	251 026	634 648	252,8	6 500	7 556	238 306	177 573	73	378	5 177	5 941	0	0	238 872	171 494	71,8	

Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2009 i 2010 (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		z tego:				Dynamika zmian w %				Struktura wydatków w %				Rozchody		Dynamika zmian w %
				wydatki bieżące		wydatki majątkowe												
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2009	2010		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1	P O L S K A	1 508 937	1 685 153	738 485	789 251	770 452	895 902	111,7	106,9	116,3	48,9	51,1	46,8	53,2	142 117	247 758	174,3	
2	Dolnośląskie	124 203	96 441	19 835	26 471	104 368	69 970	77,6	133,5	67,0	16,0	84,0	27,4	72,6	2 737	8 476	309,6	
3	Kujawsko-pomorskie	2 069	2 903	2 004	1 998	65	905	140,3	99,7	1 395,1	96,9	3,1	68,8	31,2	250	58	23,3	
4	Lubelskie	4 150	3 563	2 763	2 620	1 387	943	85,9	94,8	68,0	66,6	33,4	73,5	26,5	198	423	213,3	
5	Lubuskie	10 562	9 986	8 816	9 073	1 746	913	94,5	102,9	52,3	83,5	16,5	90,9	9,1	2 920	3 300	113,0	
6	Łódzkie	6 359	9 614	1 210	1 192	5 149	8 421	151,2	98,6	163,5	19,0	81,0	12,4	87,6	553	523	94,6	
7	Małopolskie	36 592	35 971	31 840	28 585	4 751	7 386	98,3	89,8	155,5	87,0	13,0	79,5	20,5	2 413	4 245	175,9	
8	Mazowieckie	9 515	10 704	9 217	10 194	298	510	112,5	110,6	170,9	96,9	3,1	95,2	4,8	1 852	1 840	99,4	
9	Opolskie	1 814	3 173	1 623	1 685	191	1 488	174,9	103,8	777,9	89,5	10,5	53,1	46,9	0	0		
10	Podkarpackie	9 055	12 082	8 785	10 173	271	1 909	133,4	115,8	704,9	97,0	3,0	84,2	15,8	0	169		
11	Podlaskie	1 648	1 828	525	414	1 122	1 414	111,0	78,8	126,0	31,9	68,1	22,7	77,3	50	216	432,6	
12	Pomorskie	15 546	20 251	15 252	20 164	294	87	130,3	132,2	29,6	98,1	1,9	99,6	0,4	0	0		
13	Śląskie	740 727	731 050	576 590	608 461	164 137	122 590	98,7	105,5	74,7	77,8	22,2	83,2	16,8	68 474	36 956	54,0	
14	Świętokrzyskie	53 829	52 312	25 060	27 353	28 769	24 959	97,2	109,2	86,8	46,6	53,4	52,3	47,7	2 186	1 861	85,1	
15	Warmińsko-mazurskie	16 072	26 783	3 268	3 267	12 804	23 516	166,6	100,0	183,7	20,3	79,7	12,2	87,8	1 239	1 192	96,2	
16	Wielkopolskie	43 843	49 438	22 404	24 411	21 439	25 027	112,8	109,0	116,7	51,1	48,9	49,4	50,6	4 026	3 818	94,8	
17	Zachodniopomorskie	432 952	619 053	9 294	13 189	423 658	605 863	143,0	141,9	143,0	2,1	97,9	2,1	97,9	55 220	184 681	334,4	

NOTATKI

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
